

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

# **ONNISTUMISEN EDELLYTYKSET**

## **Tampereen kaupungin valmistautuminen sote- ja maakuntaudistukseen**

Hallintotiede  
Pro gradu -tutkielma  
Toukokuu 2017  
Ohjaaja: Jari Stenvall

Heidi Ilvonen

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	ILVONEN, HEIDI
Tutkielman nimi:	Onnistumisen edellytykset – Tampereen kaupungin valmistautuminen sote- ja maakuntauudistukseen
Pro gradu -tutkielma:	119 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Toukokuu 2017
Avainsanat:	Hallintouudistus, reformitutkimus, toimeenpanon valmistelu, valmisteluprosessit, onnistumisen edellytykset

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen sekä sen yhteydessä toteutettavan aluehallintouudistuksen myötä kaikki Suomen kunnat pohtivat tällä hetkellä tulevaisuuden kunnan roolia, tehtäviä ja asemaa. Isojen julkishallinnollisten uudistusten ympärillä käytävä keskustelu keskittyy usein vain uudistamisen periaatteisiin ja tavoitteisiin, hallitun muutoksen toteutuksen jäädessä keskustelussa toissijaiseksi. Tutkielman lähtökohtana on ajatus, että hallintouudistusten yhteiskunnallinen vaikutus syntyy toimeenpanon ja toimeenpanon valmisteluprosessien onnistumisesta, josta ei ole saatavilla tarpeeksi tutkittua tietoa valmistelijoiden tueksi. Tutkielmassa pyritäänkin vastaamaan kysymyksen, millaisia onnistumisen edellytyksiä tulisi huomioida hallintouudistusten toimeenpanon valmisteluprosesseissa. Tutkielma on tapaustutkimus, jossa tarkastellaan onnistumisen edellytyksiä Tampereen kaupungin uudistukseen valmistautumisen kautta.

Hallintouudistukset perustuvat vahvalle ideologiselle luonteelle, mutta sen vastapainona on hyvinkin pragmaattinen ja operatiivinen toimeenpanon valmistelu. Kuntien suhtautuminen ja rooli uudistusten toteutuksessa on vaihdellut laajasti proaktiivisesta toiminnan kehittämisestä ja passiivisesta toiminnasta passiivis-agressiiviseen uudistamisen välttämiseen. Hallinnon uudistamisen kontekstissa tutkielmassa tarkastellaan kuntaa erilaisten edellä mainittujen suhtautumistapojen sekä 2000-luvun reformipolitiikan vaikutusten kautta. Kuntakontekstin lisäksi hallinnon uudistamisen teoreettisessa viitekehityksessä luodaan esiymmärrys hallintouudistuksista hallintojärjestelmien, hallintouudistusmallien ja hallinta-ajattelun kautta. Teoreettinen viitekehys painottuu kuitenkin tarkastelemaan hallintouudistusten luonnetta, prosessia ja sen keskeisiä haasteita, joita peilataan myös toimeenpanon valmisteluun.

Tutkielmassa käytetään aineisto-, menetelmä- ja analyysitriangulaation sovelluksia tutkimuskysymyksen vastaamiseksi. Empiirisen tutkimuksen mukaan toimeenpanon valmistelua määrittävät kaupungin keskeiset edunvalvontakysymykset, edeltävien reformien taustat ja kokemukset aikaisemmista hallinnon sisäisistä uudistuksista. Toimeenpanon valmistelua edesauttoivat riittävä resursointi, osaamisen varmistaminen ja valmisteluun sitoutuminen. Konkreettista etua toimeenpanon valmistelulle nähtiin myös toteutetuista organisaatiomuutoksista, aikaisemmista yhtiö- ja tukipalveluratkaisuista sekä strategisessa vuosisuunnittelussa varautumisesta uudistuksen vaikutuksiin. Sote- ja maakuntauudistuksen muutosvalmiutta vahvasti osaltaan myös kaupunkiin perustettu valmisteluprojekti, suhteet maakunnan valmistelijoihin ja henkilöstön laaja osallistuminen valmisteluun. Hallintouudistuksen operatiivisessa toimeenpanon valmistelussa oli kyse ongelmanratkaisusta ja ratkaisuvaihtoehtojen tuottamisesta, kun strateginen asioiden valmistelu tavoitteli uudistuksen toimeenpanossa toimintaedellytysten turvaamista.

Johtopäätöksenä tutkielmassa esitetään, että toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytykset muodostuvat kokonaishallinnasta ja vahvasta ohjaustunteesta, muutosvalmiudesta ja uudistumiskyvystä, valmistelun tavoitelähtöisyydestä sekä yhdyspintojen tunnistamisesta ja niiden rakentamisesta. Hallinnon uudistamisen näkökulmasta toimeenpanon valmistelun voidaan nähdä täydentävän osaltaan hallinnon uudistamisen diskurssia. Toimeenpanon valmistelu näyttäytyy kuitenkin vahvasti uudistuksen sisällöstä ja kontekstista riippuvaisena. Toimeenpanon valmistelun vaikutus koko hallintouudistuksen onnistumiselle tunnistetaan, mikä näkyy erityisesti aineiston perusteella riskien kattavana tunnistamisena ja koko hallintouudistusten haasteiden ilmenemisenä myös toimeenpanon valmistelussa.

# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO.....</b>	<b>5</b>
1.1	Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymys.....	6
1.2	Tutkimukselliset lähtökohdat ja tutkimusasetelma .....	8
1.3	Tutkielman rakenne .....	11
<b>2</b>	<b>HALLINNON UUDISTAMINEN .....</b>	<b>13</b>
2.1	Esiymmärrys.....	16
2.1.1	Hallintojärjestelmät .....	16
2.1.2	Hallintouudistusmallit.....	18
2.1.3	Hallinta-ajattelu.....	24
2.2	Hallintouudistus.....	25
2.2.1	Hallintouudistusten luokittelua .....	28
2.2.2	Hallintouudistusten prosessi .....	30
2.2.3	Hallintouudistusten haasteet .....	34
2.3	Kunta hallinnon uudistamisen kontekstissa .....	39
2.4	Yhteenvedo hallinnon uudistamisesta.....	46
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>49</b>
3.1	Aineiston keruumenetelmät.....	49
3.2	Aineiston analyysimenetelmät .....	53
<b>4</b>	<b>EMPIIRINEN KONTEKSTI .....</b>	<b>58</b>
4.1	Sote- ja maakuntauudistus.....	58
4.2	Tampereen kaupungin sisäinen sote- ja maakuntauudistusprojekti .....	60
<b>5</b>	<b>TOIMEENPANON VALMISTELU .....</b>	<b>62</b>
5.1	Tampereen kaupungin suhtautuminen valmisteltuihin hallintouudistuksiin.....	63
5.1.1	Aikaisemmat hallintouudistukset ja niiden vaikutukset.....	63
5.1.2	Edunvalvonta sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa.....	66
5.1.3	Näkemykset sote- ja maakuntauudistuksesta ja sen vaikutuksista .....	70
5.2	Tampereen kaupungin valmius toimeenpanon valmisteluun .....	82
5.2.1	Aikaisemmat kokemukset hallinnon sisäisestä uudistamisesta .....	82
5.2.2	Muutosvalmius ja valmistelun ilmapiiri .....	86

5.2.3	Muutososaaminen ja -johtaminen .....	90
5.2.4	Valmistelun strategialähtöisyys .....	91
5.3	Tampereen kaupungin toimeenpanon valmistelu .....	94
5.4	Yhteenvedo toimeenpanon valmistelusta.....	98
<b>6</b>	<b>TOIMEENPANON VALMISTELUN ONNISTUMISEN EDELLYTYKSET OSANA</b>	
	<b>HALLINNON UUDISTAMISTA .....</b>	<b>101</b>
6.1	Kokonaishallinta ja ohjaustunne .....	101
6.2	Muutosvalmius ja uudistumiskyky.....	105
6.3	Valmistelun tavoitelähtöisyys .....	106
6.4	Yhdyspintojen tunnistaminen ja rakentaminen .....	107
<b>7</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>109</b>
7.1	Tulosten tarkastelu .....	109
7.2	Tutkielman kriittinen tarkastelu .....	113
	<b>Lähteet.....</b>	<b>115</b>
	<b>Liitteet .....</b>	<b>120</b>

## Kuviot

Kuvio 1. Tutkielman teoreettinen viitekehys .....	15
Kuvio 2. Julkishallinnon uudistamisen prosessimalli (mukaillen Pollit & Bouckaert 2011; Airaksinen 2009).....	32
Kuvio 3. Kunnan tehtävien vähentämiseen liittyneet uudistamisen vaikutukset (Jäntti 2016) .....	42
Kuvio 4. Toimeenpanon valmistelu julkishallinnon uudistamisen prosessimallissa (mukaillen Pollit & Bouckaert 2011; Airaksinen 2009) .....	48
Kuvio 5. Aineiston keruun ja analyysiprosessin kokonaiskuva.....	54
Kuvio 6. Empiirisen aineiston ylä- ja alateemat .....	63
Kuvio 7. Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutusten toimintaympäristöanalyysi Tampereen kaupungissa.....	73

## Taulukot

Taulukko 1. Tutkimusasetelma (mukaillen Maxwell 2012) .....	10
Taulukko 2. Tutkielmassa käsiteltävien hallintouudistusmallien keskeiset piirteet. ....	19
Taulukko 3. Havainnollistus ensimmäisen aineiston analyysikierroksen teemoittelumenetelmästä. ....	56

# 1 JOHDANTO

Viimeisten vuosikymmenten aikana Suomen julkista hallintoa on uudistettu toistuvasti, eikä uudistamisvauhti näytä vieläkään hiipuvan (esim. Airaksinen 2009, 12). Tutkielman taustalla ja lähtökohtana on kunnallishallinnon historiallinen murrosvaihe, jossa kuntien rakenteet, toiminnan sisällöt ja niitä toteuttavat prosessit uudistuvat. Julkisten palvelujen tuottamisen, kehittämistoiminnan ja päätöksenteon luonteen nähdään muuttavan merkittävästi muotoaan, kun niitä toteutetaan uusilla hallintotasoilla uudistetuilla menetelmillä ja rakenteilla sekä tiiviimmässä yhteistyössä toisen ja kolmannen sektorin kanssa (Stenvall & Airaksinen 2009, 14).

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (tästä edespäin sote-uudistus) sekä sen yhteydessä toteutettava aluehallinnon uudistus on toteutuessaan Suomen yksi suurimmista julkishallinnollisista reformeista, joka vaikuttaa perustavanlaatuisesti uudistuksen kohteena oleviin toimijoihin sekä ympäröivään yhteiskuntaan (Jäntti 2016, 226). Hallintoreformista merkittävän tekee sen luonteen systeemisyys, toteutustavan kokonaisvaltaisuus, valtakunnallinen kattavuus ja toteutustavan nopeus. Uudistus koskee sote-palvelujärjestelmää kokonaisuudessaan ja kattaa sen rahoituksen, saatavuuden, järjestämisen, tuottamisen ja käytön valinnanvapauden. (Virtanen, Smedberg, Nykänen & Stenvall 2017.)

Sote- ja maakuntauudistuksen kontekstissa kunnat ovat merkittävässä osassa hallitun muutoksen aikaansaamista. Sote-palveluiden irrottautuminen kunnista ja järjestämisvastuun siirtyminen maakunnille suunnitellusti vuoden 2019 alusta vaatii kuntien valmistelu- ja toimeenpanoprosesseilta merkittävää panostusta ja ennen kaikkea tietoa muutokseen vaikuttavista keskeisistä tekijöistä. Yhtälailla tuleva maakunta vaatii yhteistyökumppanikseen vahvan kunnan, jossa yhteistoiminta ja -työ on suunniteltu ja järjestetty tarkoituksenmukaisesti.

Isojen hallinnollisten uudistusten ja reformien ympärillä käytävä keskustelu keskittyy usein vain uudistamisen periaatteisiin ja sen tavoitteisiin, hallitun muutoksen toimeenpanon jäädessä keskustelussa toissijaiseksi (Airaksinen 2009, 40). Hallintouudistuksia koskeva tutkimus näyttää käsittelevän enemmänkin uudistusten ideologista perustaa ja tavoitteita, kuin niitä empiirisesti todennettavia tapahtumia ja konkreettisia tekoja, kuten valmisteluprosesseja, jotka reformin vaikutuksesta tulee käynnistää. Osa hallintouudistusten prosessien osista on myös sellaisia, joista ei

ole juurikaan tutkittua tietoa. Tähän teemaan kuuluu myös hallintouudistusten toimeenpanon valmistelu. (esim. Pollit & Bouckaert 2004, 90.)

## 1.1 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymys

Tutkielman tavoitteena on lisätä ymmärrystä hallintouudistuksia toteuttavien kuntien valmisteluprosessien onnistumisen edellytyksistä. Ymmärryksen lisääminen toimeenpanon valmistelusta mahdollistaa tulevaan vaikuttamisen aikaisempaa paremmin ja täydentää nykyisen reformatutkimuksen kenttää. Tutkielman lähtökohtana on ajatus, että hallintouudistusten yhteiskunnallinen vaikutus ja vaikuttavuus syntyvät toimeenpanon ja valmisteluprosessien onnistumisesta. Valmistelun nykytilan tarkastelu ja tulevaisuuteen katsominen auttavat parantamaan myös kuntien valmisteluprosessien laatua.

Tutkielmassa tarkastellaan yhden kunnan hallintouudistuksen toimeenpanon valmisteluprosessia, Tampereen kaupungin sisäistä sote- ja maakuntauudistusprojektia, ja sen keskeisten valmistelijoiden näkemyksiä laadukkaasta hallinnon uudistukseen tähtäävästä valmisteluprosessista ja sen keskeisistä tekijöistä.

Tutkielman tutkimuskysymys on:

- Millaisia onnistumisen edellytyksiä tulisi huomioida hallintouudistusten toimeenpanon valmisteluprosesseissa?

Hallintouudistuksen toimeenpano määritellään toiminnan, prosessien ja/tai rakenteiden uudelleenorganisoinnina hallintouudistuksen toteuttamiseksi. Hallintouudistuksen toimeenpanon valmistelu on toimenpiteitä ja järjestelyä tulevaa hallintouudistuksen toimeenpanoa varten. Tutkimuksen kohteena oleva toimeenpanon valmistelu eroaa hallintouudistuksen valmistelusta, jolla viitataan hallintouudistuksen sisällölliseen valmistelutyöhön valtakunnallisesti. Tässä tutkielmassa toimeenpanon valmistelu tarkennetaan koskemaan asioiden valmistelua kunnallisessa päätöksenteossa. Toimeenpanon onnistumisen edellytykset ovat tässä tutkielmassa niitä elementtejä ja asioita, joista koostuu kunnan mahdollisuus toteuttaa hallintouudistuksen toimeenpano ja kunnan sisäinen muutos hallitusti.

Hallintouudistusten tematiikasta johtuen tutkielmassa on tehtävä tietoisia tutkimuksellisia valintoja. Valinnat ja rajaukset johtuvat pitkälti uudistusten ja muutosprosessien ympärillä olevien ilmiöiden

monimuotoisuudesta, jotka kukin osaltaan vaikuttavat uudistuksen kokonaiskuvaan (Airaksinen 2009, 44). Monimuotoisuuden lisäksi aiheen poikkitieteellisyys asettaa tutkielmalle haasteita. Sote- ja maakuntauudistuksen kontekstin kautta hallintouudistuksia voitaisiin tässä tutkielmassa tarkastella useiden tieteenalojen, kuten esimerkiksi politiikan-, sosiaali-, terveys-, palvelu- tai tietojärjestelmätieteiden ja teorioiden näkökulmista. Kaikkien näkökulmien tarkastelu ei ole kuitenkaan mahdollista tai tarkoituksenmukaista tutkielman laajuudessa. Tutkielma ei lähesty aihetta edellä luetelluista näkökulmista vaan rajaa itsensä erityisesti kunnallishallinnolliseen näkökulmaan ja hallintotieteelliseen tutkimukseen. Toimeenpanon valmistelua kunnissa tutkitaan keskeisten kuntavalmistelijoiden näkökulmasta, johon kuuluu casekunnassa esimerkiksi erityisasiantuntijoita ja ylempää johtoa.

Tutkielman tarkastellessa toimeenpanon valmistelua, ei tässä työssä teoreettista viitekehystä ole kuitenkaan rakennettu esimerkiksi valmistelun, suunnittelun tai muutosprosessien näkökulmasta. Kullan (2000, 1–2) mukaan kunnallishallinnollista valmistelua on tutkittu hyvin muotosidonnaisesti ja lainsäädännön nähdäänkin luovan vain pohjan, jolle viranhaltijat ja luottamushenkilöt toimintansa perustavat. Pelkkään lainsäädäntöön perustuvan hallintouudistuksen toimeenpanon valmisteluprosessin kuvaaminen jäisi vastaavasti kovin puutteelliseksi, minkä takia tutkielmalle luodaan teoreettinen viitekehys kunnallishallinnon reformitutkimuksesta. Tätä osaltaan perustelee hallintouudistusten luonne hyvin sisältölähtöisenä, joten toimeenpanon valmistelunkin voidaan alusta alkaen olettaa heijastavan vahvasti toteutettavaa reformia (esim. Pollit 2000). Toimeenpanon valmistelun ja onnistumisen edellytysten nähdäänkin muodostuvan hallintoreformeille vahvojen sisältökysymysten vaikutusten ja niihin vastaamiseen pyrkimisen kautta. Kontekstille ja sisältökysymyksille annetaan tässä työssä tilaa puhua. Hallintouudistuksen toimeenpanon valmistelua halutaan tarkastella osaprosessina osana hallintouudistuksen kokonaisprosessia. Tutkielmassa ei ole siis tarkoituksenmukaista rakentaa erillistä toista teoreettista viitekehystä hallinnon uudistamisen rinnalle esimerkiksi kunnallisesta valmistelusta tai muutoksen johtamisesta. Suunnittelun tai valmistelun vaiheet esimerkiksi tavoitteiden asettamisesta, vaihtoehtojen muodostamisesta ja karsinnasta vaikutusten tunnistamiseen antaisivat toimeenpanon valmistelulle varmasti rakenteen, jota seurata. Tässä tutkielmassa edellä mainitut teemat tullaan käsittelemään kuitenkin vain siltä osin, mitä aineiston analyysi antaa aihetta valmistelun onnistumisen edellytyksien näkökulmasta.



## 1.2 Tutkimukselliset lähtökohdat ja tutkimusasetelma

Hallinnon uudistamisen ilmiön kautta tutkimus on osa hallintotieteellistä tutkimusperinnettä. Hallintotieteen tehtävänä on tutkia joko yleisesti organisoitunutta toimintaa yhteiskunnassa tai kohdistetummin julkisen toiminnan erityispiirteitä yhteiskunnassa (Airaksinen 2009, 14). Tutkimus määritellään hallintotieteellisen tutkimusperinteen lisäksi osaksi kunnallispoliittista tutkimusta, sillä hallinnon uudistamisen tarkastelunäkökulma on rajattu kunnallishallinnon kontekstiin.

Kunnallishallinnollisesta näkökulmasta hallintoreformeja koskevia tutkimuksia on tehty kohtalaisen paljon viime vuosina. Kotimaista tutkimusta on tehty erityisesti yleisistä hallintoreformien vaikutuksista kuntiin ja hallinnon uudistamisprosesseista (ks. esim. Nyholm 2008; Airaksinen 2009; Haveri, Airaksinen & Jäntti 2015a; Stenvall, Syväjärvi, Vakkala, Virtanen & Kuoppala 2015). Hallintouudistuksiin vaikuttavista tekijöistä on tarvittu tietoa jo tehtyjen uudistusten onnistumisen arvioimiseksi sekä uusien hallintouudistusten suunnittelemiseksi (Temmes 2003, 228; Airaksinen 2009, 12–15).

2000-luvulla kotimaisissa hallintouudistusten tutkimuksissa ovat painottuneet Jäntin (2016, 16–17) mukaan erilaiset kokeilujen arviointitutkimukset, kuten Seutukuntien tuki -hankkeen, Kainuun hallintokokeilun ja Kunta- ja palvelurakennusuudistusten arviointiohjelmat. Arviointitutkimuksissa on tehty kokoaviakin synteesejä, mutta pääosin tutkijat ovat päätyneet tarkastelemaan erilaisia toimijoita ja toimintoja, kuten taloutta, kuntalaisia, johtamista, henkilöstä tai kuntapalveluita. Kuitenkin uudistuksen kohteen ja toimeenpanijan eli useimmiten kunnan, kokonaisvaltaista toimeenpanon valmistelua ei ole aikaisempien reformien tutkimuksissa tarkasteltu. Hallintouudistusten osalta on usein ainoastaan määritelty, mitkä asiat tulevat uudistuksen toimeenpanosta valmisteltavaksi, mutta kantaa ei oteta siihen, miten asioita tulisi valmistella tai millainen valmistelu olisi laadukasta tai saati riittävää (esim. Jalonen 2007).

Tutkielma on laadullinen, empiirinen tutkimus, jossa käsitellään hallintouudistukseen valmistautumista yhden tapauksen, Tampereen kaupungin sote- ja maakuntauudistukseen valmistautumisen näkökulmasta. Näin tutkimusstrategiana toimii tapaustutkimus, jolle tyypillistä on, että tutkimuksen kohteena on pieni joukko tapauksia, ja että aineisto kerätään useita eri menetelmiä käyttäen (Hirsjärvi ym. 2008). Tapaustutkimuksen tarkoituksena on lisätä ymmärrystä tutkittavaa ilmiötä edustavasta tapahtumasta ja niistä olosuhteista ja tekijöistä, jonka johdosta tapauksesta tuli kaltaisensa. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007.) Tapaustutkimuksessa tapauksen ympärille määritellään tutkimuskysymys ja -asetelma sekä myöhemmin aineiston analyysi. Tällainen

tutkimuksen läpileikkaava tapauskeskeisyys erottaa sen muista laadullisista lähestymistavoista. (Eriksson & Koistinen, 2014.) Kokonaisuudessaan laadullisen tutkimuksen nähdään sopivan erityisen hyvin tutkimukseen, jossa tarkoituksena on ymmärtää, selittää tai tulkita sosiaalisessa vuorovaikutuksessa muodostuneita käytäntöjä ja merkityksiä sekä niistä muodostuvia holistisia ja kokonaisvaltaisia ilmiöitä (Laine ym. 2007). Tutkielman taustalla onkin tämänkaltainen ajatus ilmiöiden ymmärtämisestä niiden poliittisissa, taloudellisissa, sosiaalisissa ja kulttuurillisissa yhteyksissään (Häkli 1999, 141).

Tapaustutkimuksen vastaus monimutkaisten ja kokonaisvaltaisten ilmiöiden, kuten hallintouudistusten, käsittelyyn on toisiaan täydentävien aineistojen, menetelmien ja näkökulmien käyttö, jota kutsutaan triangulaatioksi (Tuomi & Sarajärvi 2002). Triangulaatiotutkimuksesta voidaan erottaa aineisto-, menetelmä-, analyysi-, teoria- ja tutkijatriangulaatio (esim. Denzin 1978; Tuomi & Sarajärvi 2002). Tässä tutkielmassa käytetään aineisto-, menetelmä- ja analyysitriangulaation sovelluksia. Kunkin triangulaation valinnan ja käytön perusteet tullaan myöhemmin avaamaan metodologian luvussa 3. Triangulaatiossa on kysymys erityisesti moninäkökulmaisuudesta, joka toteutuu yhdistelemällä esimerkiksi eri menetelmiä, tietolähteitä, tutkijoita tai teorioita (Tuomi & Sarajärvi 2002, 141–142). Moninäkökulmaisuuden tulisi Denzin (1978, 304) mielestä olla jokaisen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen peruslähtökohta. Suuremmalla triangulaatioiden määrällä on Denzin mukaan suurempi todennäköisyys saavuttaa varmuus empiirisistä löydöksistä.

Tutkielman aineisto kerättiin sote- ja maakuntauudistuksen esivalmisteluvaiheessa keväällä 2017. Aineisto voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensimmäisen osan aineistosta muodostaa tutkittavan sote- ja maakuntauudistuksen vastuussa olevien ministeriöiden ja kuntien tuottama dokumenttiaineisto. Toisen aineistokokonaisuuden muodostaa caseorganisaation haastatteluaineisto, johon laadullisen analyysin tulkinnat ja johtopäätökset pitkälti perustuvat. Kolmanneksi aineisto täydentyy minun keräämästäni havainnointiaineistosta valmisteluprojektin kokouksista ja maakunnallisten toimijoiden virallisista ja epävirallisista tapaamisista.

Tutkimusasetelman jäsentämisen apuvälineenä käytettiin taulukkoa 1, joka mukailee Maxwellin (2012) laadullisen tutkimusasetelman mallia.

Taulukko 1. Tutkimusasetelma (mukaillen Maxwell 2012)

Tavoite	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kuvailla ja ymmärtää hallinnon uudistamisen ilmiötä kokonaisvaltaisesti kuntakentän kontekstissa</li> <li>Kuvailla ja ymmärtää kuntien hallintouudistusten toimeenpanon valmistelua</li> <li>Kuvailla ja ymmärtää kuntien hallintouudistusten toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytyksiä</li> </ul>
Viitekehys	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reformikirjallisuus kuntanäkökulmasta             <ul style="list-style-type: none"> <li>Esiymmärrys hallintojärjestelmistä, hallintouudistusmalleista ja hallinta-ajattelusta</li> <li>Varsinainen teoreettinen painotus hallintouudistusten tyypittelyyn, prosessin ja haasteiden kuvaamiseen</li> <li>Kunta hallinnon uudistamisen kontekstissa</li> </ul> </li> </ul>
Tutkimuskysymys	<ul style="list-style-type: none"> <li>Millaisia onnistumisen edellytyksiä tulisi huomioida hallintouudistusten toimeenpanon valmisteluprosesseissa?</li> </ul>
Menetelmät	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aineisto-, menetelmä- ja analyysitriangulaatio             <ul style="list-style-type: none"> <li>Puolistrukturoitu teemahaastattelu</li> <li>Osallistuva havainnointi</li> <li>Dokumentoinnin tarkastelu</li> <li>Teoriaohjaava sisällönanalyysi</li> <li>Työpajatyöskentely</li> </ul> </li> </ul>
Validiteetti	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tutkimusasetelma painottaa triangulaatiota, joten täydentävätkö esimerkiksi käytetyt menetelmät ja aineistot toistensa heikkouksia ja tuottavatko ne erilaisia havaintoja samasta ilmiöstä.</li> <li>Sisällönanalyysi perustuu suurimmaksi osaksi haastatteluihin, joten edustavatko valitut ihmiset tapausta parhaiten ja puhuvatko he tapaukselle merkityksellisistä asioista.</li> <li>Onko pelkän reformikirjallisuuden tarkastelu perusteltua tutkimusongelman ratkaisemiseksi?</li> </ul>

Tutkimusongelma määrää, millainen tutkimusasetelma on asianmukainen. Tutkimusasetelmia voidaan puolestaan tyypitellä tarkoituksen mukaan. (Laine ym. 2007.) Tämä tutkielma on luonteeltaan kuvaileva ja osittain selittävä sekä siinä on myös hieman ennustavia piirteitä.

Kuvailevan tutkielman tarkoituksena on tuottaa jostakin asiasta, ryhmästä tai tapahtumasta pätevä yleiskuva eli profiili. Aineiston tulee antaa luotettava yleiskuva kohteena olevasta todellisuudesta ja tutkittavasta ilmiöstä. Suuri osa yhteiskuntatutkimusta on luonteeltaan kuvailevaa. Kuvailevan ja selittävän tutkimuksen erottaminen on kuitenkin joskus vaikeaa, eikä aina edes tarkoituksenmukaistakaan. Pääasiassa kuvailevissakin tutkimuksissa on selittäviä aineksia, eikä selittäminen onnistu ilman kuvailua. Ennustavan tutkimuksen tarkoituksena on puolestaan arvioida ilmiöiden mahdollisia ilmenemismuotoja tai vaikutuksia esimerkiksi tulevaisuudessa. Tämän tutkielman osalta ennustettavuuden piirteet ilmenevät juurikin tulevaisuuden ilmenemismuotojen ja mahdollisten seurausten tarkastelun kautta, kun haastateltavat arvioivat sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia Tampereen kaupunkiin. (esim. Hirsjärven ym. 2000.)

Tutkielman tieteenfilosofista ja ontologista lähtökohtaa kuvaa hermeneuttinen ote. Tutkielma noudattaa tämän lisäksi epistemologisilta lähtökohdiltaan sosiaalisen konstruktionistista käsitystä tiedon luonteesta. Hermeneuttisen lähtökohdan mukaan totuus löytyy tulkinnoista, jotka ovat luonteeltaan historiallisia eli aikaan ja paikkaan perustuvia. Sosiaalisesti konstruktioituneessa maailmassa, erityisesti Berger-Luckmannlaisen (1995) ajattelussa, tulkitaan, ettei tarkasteltua ilmiötä koskevaan havaintotietoon ole mahdollista suoraan päästä, sillä tiedon nähdään rakentuvan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Tutkielman kunnanäkökulma korostaa kunnan kontekstisidonnaisuutta, ja sen muotoutumisesta sosiaalisessa ja kielellisessä kanssakäymisessä. Kiinnittämällä huomiota kontekstisidonnaisuuteen ja vuorovaikutukseen sekä tarkastelemalla ihmisten omakohtaisia kokemuksia ja tulkittuja merkityksiä pystytään tulkitsemaan heidän konstruktioita organisaation todellisesta luonteesta. (ks. esim. Sintonen 2008, 19–20; Anttiroiko 1994, 31; Burr 2003, 3–4.) Tutkielman konstruktionistinen lähtökohta ohjaa työssä tutkimuskysymyksen asettelua ja metodologisia valintoja, kuten aineiston keruuta ja -analysointia (esim. Burr 2003, 3–4).

### **1.3 Tutkielman rakenne**

Hallinnon uudistamisen teoreettisessa viitekehyksessä luvussa 2 tutustutaan ensin kevyesti hallintojärjestelmien, hallintouudistusmallien ja hallinta-ajattelun keskeisiin piirteisiin hallintouudistusten taustalla. Teoreettinen viitekehys painottuu kuitenkin hallintouudistusten luonteen tyypittelyn, prosessin ja haasteiden kuvaamiseen. Tutkielman teoreettisen viitekehyksen loppuun on tarkoituksenmukaista luoda käsitys kunnista hallinnon uudistamisen kontekstissa ja

kuntiin kohdistuneista hallinnon uudistamisen vaikutuksista. Tämän avulla pystytään ymmärtämään paremmin, mitä myös tapaustutkimuksen kohteen, Tampereen kaupungin, ajatellaan kohtaavan sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmistelussa.

Metodologialuvussa 3 esitellään empiirisen aineiston keruun ja analyysin menetelmät sekä toteutettu analyysiprosessi. Tutkielman empiirinen konteksti nähdään kaksiosaisena ja se esitellään luvussa 4. Sote- ja maakuntauudistus toimii esimerkkitapauksena hallintouudistuksesta ja Tampereen kaupungin sisäinen sote- ja maakuntauudistusprojekti puolestaan esimerkkinä toimeenpanon valmisteluprosessista.

Empiirisen aineiston tulokset esitellään luvussa 5. Toimeenpanon valmistelua tarkastellaan kaupungin suhtautumisena valmisteltuihin uudistuksiin, valmiutena toimeenpanon valmisteluun ja valmistelun projektoinnin kautta. Empiirisen aineiston tulokset ja teoreettinen reformitutkimus sidotaan yhteen siltaluvussa 6, jossa toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytyksiä tarkastellaan osana hallinnon uudistamista. Lopuksi kootaan tutkielman johtopäätökset ja arvioidaan hyvän tutkimustavan mukaisesti tutkielmassa tehtyjä ratkaisuja sekä pohditaan aiheen jatkotutkimusmahdollisuuksia luvussa 7.

## 2 HALLINNON UUDISTAMINEN

Hallinnon uudistaminen, hallintouudistus ja hallintoreformi määritellään tämän tutkielman yhteydessä Pollitia ja Bouckaertia (2000) ja Haveria (2000a) mukaillen tiettyyn hallintojärjestelmään tai organisaatioon tehdyksi muutokseksi, jossa tavoitteellisesti kehitetään sen toimintaa, prosesseja tai rakenteita. Hallinnon uudistamisen, hallintouudistuksen ja hallintoreformin termejä käytetään tutkielmassa toistensa synonyymeina.

Suomessa hallinnon uudistuspyrkimykset ja uudistuspolitiikan perustava työ nähdään olevan lähtöisin 1980-luvun alkupuolelta, jolloin toteutettiin niin kutsutut byrokratiatalkoot-kampanja. Kampanjalla pyrittiin vähentämään ylimääräistä hallinnollista byrokratiaa ja parantamaan asiakaslähtöisyyttä. Kunnolla hallinnon uudistamisen nähdään lähteneen Suomessa liikkeelle kuitenkin pääministeri Holkerin hallituksen ohjelmallisen kehittämisen myötä keväällä 1987. (Nummela & Ryyänen 1993, 4; Haveri 1997, 17; Haveri 2000a, 40.) Tämän jälkeen uudistustyötä on jatkettu eri työryhmissä ja hallinnon uudistaminen on muotoutunut jatkuvaksi ja koherentiksi prosessiksi. Erilaisia uudistuksia suunniteltiin aikaisemminkin eri tasoilla. Esimerkiksi valtion keskushallinnon uudistamista, valtion laitosten hajauttamista ja väliportaan hallinnon perustamista on selvitetty useissa eri yhteyksissä Haverin (2000b, 10) mukaan jo 1970-luvulla. Vallan ja vastuun hajauttamista ei kuitenkaan pystytty toteuttamaan aikanaan vaan ideat konkretisoituivat vasta Holkerin ja sitä seuranneen Ahon hallituksen ohjelmissa.

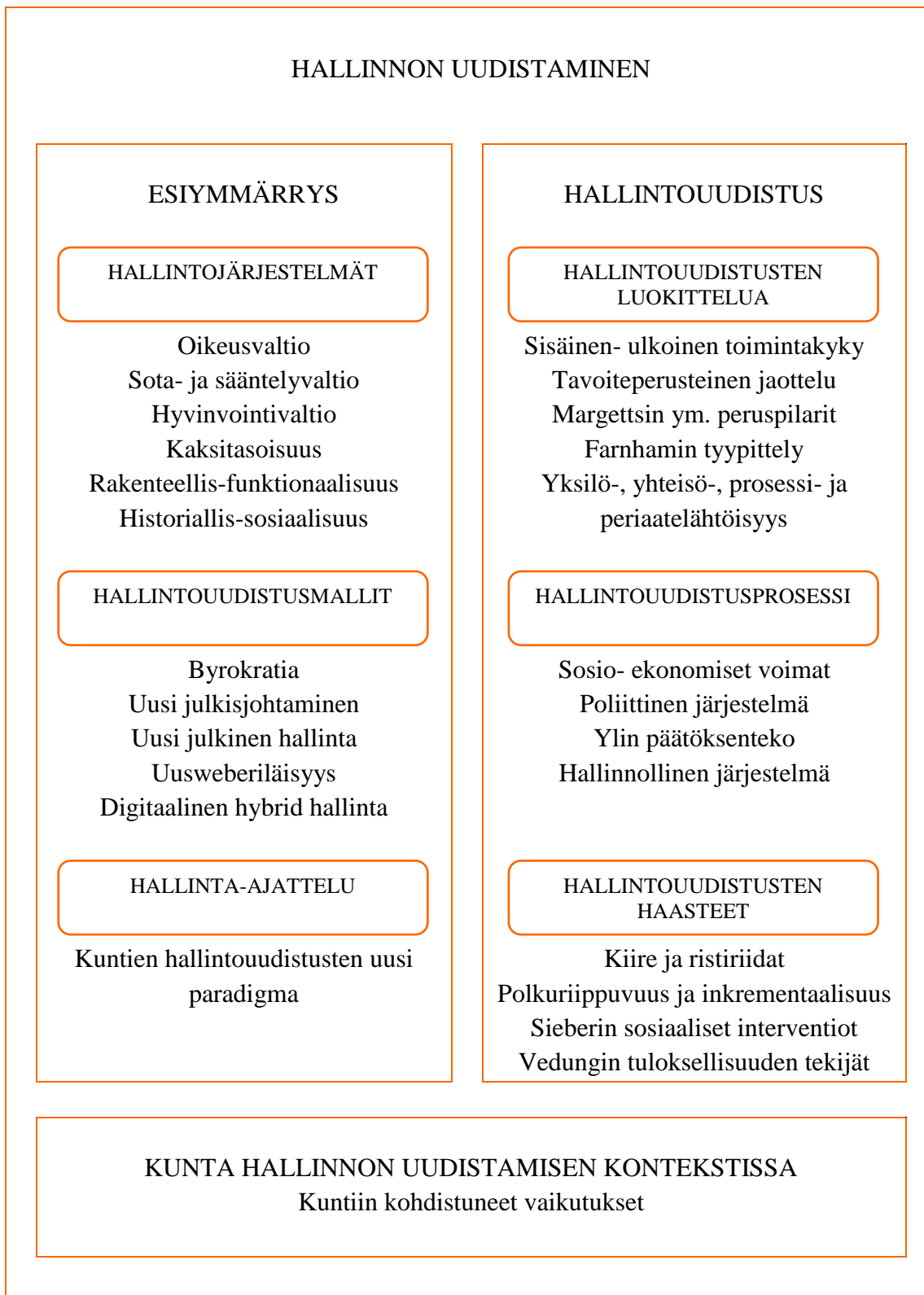
Holkerin ja Ahon kausien jälkeen julkishallinnon uudistaminen on vain kiihtynyt, ja 2000-luvulta alkaen jokainen hallitus on pyrkinyt ohjelmissaan uudistuksiin (Haveri 1997, 17). Suomalaiset hallintouudistukset voidaan jakaa karkeasti kahteen päälinjaan. Ensimmäisenä ovat ne uudistukset, joiden pyrkimyksenä on ollut kerralla koko maan kattavasti uudistaa julkishallintoa. Kunta- ja palvelurakenneuudistus, kuntarakennneuudistus ja tämän tutkielman empiirisenä kontekstina toimiva sote- ja maakuntauudistus ovat hyviä esimerkkejä tämän kaltaisista reformeista. Koko Suomen kattavissa hallintoreformeissa on pyritty kokoamaan usein kuntien vastuulla olevia, erityisesti sote-palveluja kuntia suurempiin kokonaisuuksiin. Reformien tavoitteena on tällöin ollut palvelujen laadun, saatavuuden ja yhdenvertaisuuden turvaaminen. Toinen uudistamisen päälinja Suomessa on ollut hallintokokeilut, joista 2000-luvulta kuntien näkökulmasta erinomaisia esimerkkejä ovat Seutukuntien tuki -hanke ja Kainuun hallintokokeilu. Edellä mainituissa hallintokokeiluissa tavoitteena on ollut kuntien välisen yhteistyön lisääminen ja sen vaikutusten tarkastelu. Seutukuntien

tuki -hankkeessa edistettiin kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvaa yhteistyötä, ja Kainuussa puolestaan kokeiltiin kansanvaltaista aluehallintoa. (Jäntti 2016, 58–59.)

Suomalaisten hallintouudistusten päälinjojen lisäksi 1980-luvulta alkaen uudistuksia on kuvannut hallinnon hajauttaminen, sääntelyn purkaminen ja markkina- ja asiakaslähtöisyyden korostaminen, jotka liittyvät erityisesti uuden julkisjohtamisen hallintouudistusmalliin, jota tarkastellaan tässä tutkielmassa luvussa 2.1.2.2. (Anttiroiko ym. 2003, 137.) 2000-luvulle tultaessa reformipolitiikassa voidaan Anderssonin ja Sjöblomin (2013, 241) mukaan huomata tapahtuneen suunnanmuutos. Esimerkiksi edellä mainituissa Kainuun hallintokokeilussa ja kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa on päätöksentekoa pyritty hajauttamisen sijasta uudelleenkeskittämään ja samoin sääntelyn purkamisen sijasta uudelleensääntelyyn. Uudistuksilla on pyritty ratkaisuun julkisen talouden kestävydessä ja palvelujärjestelmiin liittyvissä ongelmissa.

Pollit ja Bouckaert (2000, 24) mukaan julkishallinnon uudistukset ovat liittyneet 2000-luvulla lähestulkoon aina jollain tavalla johtamiseen tai valtion roolin uudelleenmuotoiluun. 2010-luvulle tultaessa Jäntin (2016, 59) mukaan hallintoreformit tähtäävät ennen kaikkea taloudellisen kantokyvyn parantamiseen ja kuntien terveys- ja hyvinvointipalvelujen turvaamiseen paikallisesti. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa ja nyt sote- ja maakuntauudistuksessa valtion roolin uudelleenmuotoilulla on sijansa, mutta reformi uudistaa erityisesti kunta- ja aluetason rooleja, asemaa ja tehtävänjakoa.

Julkishallinnon uudistamiseen on yhteydessä erilaisia ajatuksia, teorioita ja malleja julkishallinnosta ja sen johtamisesta, jotka näkyvät sekä uudistusten käynnistämisessä että toteutuksessa ja lopputuloksissa. Nämä ajattelumallit ja teoreettiset taustat tuottavat reformitutkimukseen ja käytännön uudistustyöhön käsitteistöä, periaatteita ja viitekehyksiä, jotka toimivat abstrakteina työkaluina hallinnon uudistamisessa. Tämän tutkielman hallinnon uudistamisen teoreettista viitekehystä on havainnollistettu alla olevassa kuviossa 1.



Kuvio 1. Tutkielman teoreettinen viitekehys



Seuraavaksi tarkastellaankin ensin esiymmärryksen luomiseksi Suomen hallintojärjestelmän keskeisiä piirteitä hallintouudistusten taustalla ja sen jälkeen hallintouudistusmallien avulla kotimaisen julkishallinnon uudistamisen ajattelutavan muutosta vahvasta keskitetystä hallinnosta verkostoihin ja yhteistyöhön perustuvaan hallintaan. Tämän esiymmärryksen jälkeen siirrytään tarkastelemaan hallintouudistusten tyypittelyä, prosessia ja keskeisiä haasteita kunnallishallinnon kontekstissa.

## **2.1 Esiymmärrys**

### **2.1.1 Hallintojärjestelmät**

Hallintojärjestelmillä tarkoitetaan tässä tutkielmassa rakenteellisesti-funktionaalisesti ja sosiaalis-historiallisesti rakentuvia julkishallinnollisia kokonaisuuksia, jotka toimivat hallintouudistusten kehittämisen kohteena. Bouckaertin (2000) mukaan hallintojärjestelmien kautta on välittynyt poliittinen tahto muuhun yhteiskuntaan ja hallinnon kehittämislle sekä uudistamiselle. Hallintojärjestelmät nähdään erottamattomana osana hallinnon uudistamisen kokonaisuutta, sillä hallinnolliset järjestelmät ovat aina vaikuttaneet taustalla hallintouudistusten tarkemmille malleille. Tehdyt hallintouudistukset mukautuvat reunaehtoihin, joita erilaiset hallintojärjestelmät luovat eri maissa eri uudistuksille. Tällaisia reunaehtoja ovat esimerkiksi valtion hallintojärjestelmän perusrakenne, toimeenpaneva hallinto, ministeriöiden ja poliittisen eliitin väliset suhteet sekä hallintokulttuuri. Edellä mainituista syistä tässä tutkielmassa on perusteltua tehdä kevyt katsaus Suomen hallintojärjestelmään ja erityisesti sitä keskeisesti edustavaan kunnallishallintoon.

Hallintojärjestelmien kehitys on osa kansallisvaltioiden asteittaista kehitystä, jota kuvastavat monet historiasta ja kulttuurista kumpuavat tekijät. Vartola (2009, 20–26) on eritellyt menestyksekkäästi Suomen hallintojärjestelmien kehityksestä erilaisia aikakausia. Monet hallintojärjestelmien osat, kuten valtionhallinnon perinteiset instituutiot, lainsäädäntö ja virkamieshallinto, ovat muotoutuneet Ruotsin vallan aikana ennen itsenäistymistä. Kun tarkastellaan varsinaista itsenäisyyden aikaa, kehitysvaiheista on mahdollista erottaa oikeusvaltion kehittymisen aikakausi 1920- ja 1930-luvulla, sota- ja säännöstelyvaltion aikakausi 1940- ja 1950-luvulla ja hyvinvointivaltion kehittymisen aikakausi 1960-luvulta lähtien. Jokaisen kehitysvaiheen voidaan ajatella vaikuttaneen kulloiseen vallalla olevaan hallintojärjestelmään ja tuoneen oman kielensä eli terminologiansa ja käsitteensä mukaan järjestelmään. Erilaisten historiallisten kehitysvaiheiden lisäksi myös yhteiskuntateoreettisen

tutkimuksen suuntauksilla ja organisaatio- ja johtamiskoulukunnilla on ollut vaikutusta Salmisen (2004, 19–22) mukaan sekä hallintojärjestelmien että niitä heijastavien hallintomallien muodostumiseen.

Kansallisten kehitysvaiheiden, organisaatio- ja johtamiskoulukuntien ohella käsitystä hallintojärjestelmien muovautumisesta tulisi laajentaa hallintojärjestelmien tarkastelemiseen rakenteellis-funktionaalisina ja sosiaalis-historiallisina kokonaisuuksina (Riggs 1964). Riggsin mukaan yhteiskunnat ja niitä edustavat hallintojärjestelmät muodostavat rakenteellis-funktionaalisen kokonaisuuden, jonka yksittäistä osaa ei tulisi tarkastella katsomatta kokonaisuutta. Rakenteellis-funktionaalisessa tarkastelussa funktiot nähdään rakenteisiin nähden ensisijaisina. Rakenteiden ja funktioiden lisäksi historialliset sekä kulttuuriset tekijät muovaavat hallinnollisten järjestelmien toimintaa. Tällaisia historiallis-sosiaalisia ja kulttuurisia tekijöitä ovat esimerkiksi ymmärrettävä tilanneyhteys, taloudellinen tilanne, sosiaalinen tilanne ja kulttuurinen perinne. Yhteiskuntien kehitys on kuitenkin jatkuvaa funktionaalista eriytymistä eli differentioitumista. Hallintojärjestelmien kehitys etenee sen eri sektoreilla eriaikaisesti, mikä tarkoittaa, että yhteiskunnista tulee kehittyessään entistä monimutkaisempia. Hallinnon muutos ja uudistuminen tapahtuu eriaikaisesti ja erityisesti siten, että uusi rakentuu vanhan päälle ilman, että vanha täysin syrjäytyy. Vanhat rakenteet saattavat myös säilyä, vaikka niiden suorittamat funktiot voivat uudistua. (Riggs 1964.)

Hallintoideologioiden reflektoidessa aina ajan henkeä sekä sen historiallis-sosiaalista kehitystä myös hyvinvointivaltion on tullut selviytyäkseen kehittyä sen mukaisesti. Erityisesti sekä rakenteiden että funktioiden uudistamishalukkuus ovat osoittaneet suomalaisen hyvinvointivaltion keskeneräisyyden. (Salminen & Temmes 2000.) Pollitin ja Bouckaertin (2000, 220) tarkastelemien hallintojärjestelmien parametrien mukaan Suomi on hyvinvointivaltion aikakautena ollut tyypiltään unitaarinen eli hajautettu ja fragmentoitunut maa, jossa toimeenpaneva hallinto hyödyntää hyvin pitkälti konsensusta. Suomessa aikaisempi oikeusvaltion hallintokulttuuri näkyy edelleen ja hallinnon uudistaminen on hyvin virkamiesvetoista.

Suomen hyvinvointivaltion aikaisessa hallintojärjestelmässä kunnallishallinnon autonomisuus on ollut suurta läpi hyvinvointivaltion kehittymisen (Salminen & Temmes 2000). Esimerkiksi Saukkonen (2008) kuvaa Suomea kunnallisvaltiona, jossa kaksi kolmasosaa julkisen hallinnon tuottamista palveluista kunnat hoitavat. Kunnallishallinnon merkitystä kotimaisessa hallintojärjestelmässä korostaa myös paikallishallinnon kasvava merkitys alueellisen tahdon ja kehityksen moottorina valtion roolin pienentyessä.

### 2.1.2 Hallintouudistusmallit

Hallinnon uudistamisen esiymmärrystä täydennetään hallintojärjestelmien lisäksi hallintouudistusmallien kevyellä tarkastelulla. Hallintouudistusmallit kuvastavat tutkielmassa erilaisia periaatteita julkishallinnollisten uudistusten toteutuksessa. Hallintouudistusmallit vaikuttavat merkittävästi julkishallinnon organisointiin, johtamiseen ja hallintouudistusten käytännön toteutumiseen. (esim. Pollit & Bouckaert 2000.) Nykyisen hyvinvointivaltion kehityksen aikakautta ovat kuvastaneet monet erilaiset hallintouudistusmallit osittain vanhaa uudistaen ja osittain vanhaa säilyttäen aivan kuten Riggs (1964) sosiaalis-historiallisen ja rakenteellisesti-funktionaalisten hallintojärjestelmien kautta kuvasi.

Tutkielman toimeenpanon valmistelun näkökulmasta kunnallisten valmistelijoiden on syytä tiedostaa hallintouudistusmallien taustan kytkeytyminen uudistusten suunnitteluun ja toimeenpanoon, sillä juuri hallintouudistusten ajattelumallien ja mekanismien kautta uudistuksen vaikutukset konkretisoituvat (ks. esim. Haveri 2000b, 21). Hallintouudistusmallit on kuvattu tässä tutkielmassa ideaalityyppisesti käsitekonstruktioiden tapaan, jotta olisi mahdollista tiivistää uudistusmallien keskeisimmät piirteet. Tutkielmassa esiteltävät hallintouudistusmallit ovat perinteinen byrokraattinen julkishallinto, uusi julkisjohtaminen, uusi julkinen hallinta ja uusweberiläinen hallintomalli sekä tämän lisäksi vähemmän tutkitut digitaalinen hallinta sekä hybrid hallinta. Hallintouudistusmallien keskeisimmät piirteet on koottu alla olevaan taulukkoon 2.

Taulukko 2. Tutkielmassa käsiteltävien hallintouudistusmallien keskeiset piirteet.

<b>Perinteinen byrokraattinen julkishallinto</b>	<b>Uusi julkisjohtaminen</b>	<b>Uusi julkinen hallinta</b>	<b>Uusweberiläinen malli</b>	<b>Digitaalinen hybrid hallinta</b>
Lakisääteisyys	Hallinnon vahva asema professioihin ja politiikkoihin nähden	Yhteisöt ja verkostot politiikan toteuttajina	Byrokratian vahvuudet, kuten puolueettomuus, hallinnon ohjattavuus ja pysyvyys	Sähköistyvät palvelutarpeet
Huomio sääntöihin ja ohjaukseen	Huomion kiinnittäminen yritysmäisiin johtamistapoihin ja tuloksiin sekä tulostavoitteisiin	Hallinnon ulkopuolisten ja sisäisten verkostojen hyödyntäminen palvelutuotannossa kumppanuuksien avulla	Monimuotoiset palvelutuottajat ja verkostomainen yhteistyö	Kasvanut keskinäisriippuvuus, toimijoiden määrän kasvu ja verkostoissa tapahtuva yhteistyö
Byrokratia	Panosten ja tuotosten kontrollisuorituskyvyn mittaaminen ja auditointi sisäisissä prosesseissa	Huomion kiinnittäminen ulkoisiin prosesseihin sisäisten prosessien sijaan	Kansalaisten oikeusturva ja hallinnon oikeusvarmuus	Hallinta ja koordinaatio verkostojen kautta
Politiikan ja hallinnon erottaminen	Markkinoiden, kilpailun ja sopimusohjauksen hyödyntäminen	Korostaa kunnan suhdetta kuntalaisiin ja muihin sidosryhmiin	Institutionaaliin prosesseihin uusia menetelmiä ja toimintatapoja	Digitaalisuus mahdollistaa hallinnollisten prosessien integroimisen ja uudet soveltamismahdollisuudet
Professioiden valta palvelutuotannossa	Hallinnon supistaminen, vastuun hajauttaminen ja sääntelyn purkaminen	Monimuotoinen suora ja edustuksellinen demokratia	Kompleksiset ja keskinäisriippuvaiset ongelmat tarvitsevat yhteistyötä	Kolmannen ja neljännen sektorin kasvava rooli

### **2.1.2.1. Perinteinen byrokraattinen julkishallinto**

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana kuntien johtamisessa on korostettu kuntien oman vapauden ja vastuun lisäämistä sekä liikkumavaraa. Sitä ennen kuntajohtaminen ja kuntien uudistaminen perustuivat hyvin pitkälle Max Weberin byrokraattis-legalistiseen malliin, jonka hän aikoinaan hahmotteli demokraattisille yhteisöille. Byrokraattisessa julkishallinnossa korostuvat Weberin mukaan hallinnon muuttumattomuus, vakaus ja kansalaisten oikeusturva. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200.) Malli nojaa ennen kaikkea hierarkkiseen johtamiseen, sääntöjen määrittämiin ja standardoituihin hallinnon prosesseihin sekä virkamiesten vahvaan asemaan. Weberin byrokratian hyvinä puolina nähdään varmuus, ennustettavuus ja vähäinen hallinnon sisäinen korruptio. Ideaalisti puhtaan byrokratian on mahdollista saavuttaa suurin mahdollinen suorituskky, se on muodollisesti rationaalisin hallitsemisjärjestelmä ja voittamaton tarkkuudessa sekä luotettavuudessa. (Vartola 2009, 33.)

Julkishallinnon palvelutehtävien kasvaessa erityisesti hyvinvointivaltion kaudella myös byrokratian keskeisimpien ongelmien on nähty lisääntyneen, ja se on ollut purkamispaineen alla siitä lähtien. Byrokratian huonoina puolina pidetään erityisesti hallinnon jäykkyyttä, huonoa palvelukykyä ja kustannustehottomuutta. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200.) Ongelmista puhuttaessa on kuitenkin syytä huomata, ettei byrokratia ole ollut alun perinkään tarkoitettu kansalaisia palvelevaksi. Byrokratiaa on pyritty purkamaan hajauttamalla, rakentamalla itseohjautuvia ja taloudellisesti itsenäisiä julkisia organisaatiota sekä uudistamalla virkamiesten roolia ja asemaa. Silti perinteisen byrokratian voidaan nähdä säilyttäneen keskeiset piirteensä erityisesti valtion sisäisen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvillä tehtäväalueilla. (Vartola 2009, 33–34.)

### **2.1.2.2. Uusi julkisjohtaminen**

Kuntien johtamista on noin 1980-luvun loppupuolelta lähtien uudistettu uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti. Aikaisemmin vahvaa konemaista byrokraattista hallintoa on pyritty uudistamaan tehokkaammaksi, joustavammaksi ja kustannus- sekä tuottavuuskeskeiseksi. Haverin ja Anttiroikon (2009, 200) mukaan uudella julkisjohtamisella on kunnissa pyritty lisäämään tuloksellisuuden lisäksi innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. Tähän pyrittiin vaikuttamaan ottamalla käyttöön yritysmaailmasta tuttuja johtamis- ja budjetointimenetelmiä sekä korostamalla yksilön valinnan ja asiakaslähtöisyyden merkitystä. Kilpailua korostamalla ja toimintojen yhtiöittämisellä muodostettiin taloudellisesti

itsenäisiä organisaatioita. Päätösvaltaa desentralisoitiin kunnan luottamushenkilöiltä virkamiehille, ja julkisten organisaatioiden managerialistista johtamistapaa korostettiin. (Ryynänen & Uoti 2009, 229.)

Uusi julkisjohtaminen ei ole kuitenkaan ollut täysin ongelmaton. Yritysmailmasta siirtyneet opit eivät ole täysin istuneet kuntademokratiaan ja kunnalliseen päätöksentekoon, ja sen nähdään sivuuttavan kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen kannalta olennaisia kansalaisuuden, kuntalaisosallistumisen sekä muodollisten valta- ja toimivaltasuhteita koskevia teemoja kokonaan. Rationaalisen yritysmäistä ideologiaa edustanut uusi julkisjohtaminen ei huomionnut, että yhteiskunnassa on monenlaisia arvoja ja politiikkaprosesseja sekä erilaisia organisaatioita sidosryhmineen, joita ei ole mahdollista saada toimimaan täysin yritysten kaltaisesti. (Ryynänen & Uoti 2009, 229.)

### **2.1.2.3. Uusi julkinen hallinta**

1990-luvun lopulla uuden julkisjohtamisen rinnalle on noussut uudistussuunta, jossa on painotettu verkostomaisia toimintatapoja ja poliittisen johtamisen uudistamista. Uuden julkisjohtamisen kiinnittäessä huomion kunnan toiminnalliseen tehostamiseen, uusi julkinen hallinta on halunnut korostaa kunnan suhteita kuntalaisiin ja muihin sidosryhmiin. Uudessa julkisessa hallinnassa ajatellaan, että kunnan tulee luoda kumppanuussuhteita ja yhteistoimintaa muihin toimijoihin. Uutta julkista hallintaa edustavasta hallinta-ajattelusta puhutaan vielä lisää esiymmärryksen viimeisessä luvussa 2.1.3. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200; Osborne 2013.)

Hakarin (2013) mukaan uusi julkinen hallinta näyttäytyy erityisesti kolmesta näkökulmasta ja niitä täydentävistä tavoitteista:

- 1) Verkostojen hallintana, jossa tavoitellaan kumppanuutta, yhteistä näkemystä ja kontrollin säilymistä
- 2) Demokratian kehittämisenä, jossa tavoitellaan luottamuksen lisääntymistä päätöksentekoa kohtaan, yhteisöllisyyden vahvistamista ja asukkaiden osallistumisen lisäämistä
- 3) Palvelujen kehittämisenä, jossa tavoitellaan asiakaskeskeisyyden toteuttamista ja palveluinnovaatioiden syntymistä.

Edellisten hallintouudistumallien tapaan myös uudella julkishallinnalla on omat ongelmansa erityisesti kuntapalvelujen järjestämisessä verkostoperiaatteella. Palveluverkostot voivat olla hyvinkin keinotekoisia ja tehottomia, sillä resursseja kuluu helposti pelkästään verkostojen

synnyttämiseen, ylläpitämiseen ja valvontaan. Toimijat voivat myös sopia huonosti yhteen niin, ettei kuntapalveluille asetettuja tavoitteita ja tuloksia saada aikaan. Verkostoissa tehtävä päätöksenteko on myös huomattavasti epämääräisempää verrattuna hierarkkiseen järjestelmään. (Ryynänen & Uoti 2009, 232–233.)

#### **2.1.2.4. Uusweberiläinen hallintomalli**

Byrokratiasta ei ole siirrytty uusien hallinto- ja hallintamallien tullessa mihinkään toiseen, vaan se on elänyt mallien osana ja rinnalla. Työelämässä organisaatiot ovat edelleen tiettyssä määrin hierarkkisia sillä jokainen tietää asemansa organisaatiossa, jotka myös useimmiten ovat yksiesimiehisiiä ja joita tulee totella sanktioiden uhalla. Lainsäädäntö ohjaa myös edelleen vahvasti työskentelyä. (Vartola 2009, 37.) Byrokraattisen hallintokäsityksen uutta arvonnousua on kutsuttu Pollitin ja Bouckaertin (2004) mukaan uusweberiläiseksi hallintomalliksi. Uusweberiläisyydessä on pohdittu erityisesti sitä, miten julkishallintoa pystyttäisiin uudistamaan siten, ettei se menettäisi byrokratian mukanaan tuomia vahvuuksia, kuten puolueettomuutta, virkamiesetiikkaa ja sen muihin legaalisiin piirteisiin perustuneita etuja. Byrokratialla on pystytty takaamaan ennen kaikkea kansalaisten oikeusturvaa ja hallinnon oikeusvarmuutta sekä ohjausnäkökulmasta hyvän hallinnon ohjattavuutta ja pysyvyyttä. (Pollit & Bouckaert 2004, 99–100.)

Julkinen hallinto ja erityisesti tietyt palveluketjut esimerkiksi sote-palveluissa ovat riippuvaisia monimuotoisista tuottajista ja sidosryhmistä, jotka muodostavat yhdessä kattavia palveluverkostoja. Tästä syystä julkista hallintoa tulisi uusweberiläisyyden mukaan tarkastella toisaalta byrokratian ja toisaalta uuden julkisen hallinnan näkökulmista huomioiden molemmat, ei asettaen vastakkain. Byrokraattinen hallinto ja hallinta-ajattelu ikään kuin yhdistyvät ja perinteisiin institutionaalisiin prosesseihin ja rakenteisiin tuodaan osaksi uudenlaisia menetelmiä ja toimintatapoja. (Pollit & Bouckaert 2004, 99–100.) Byrokraattisen hallinnon mukanaolossa modernissa verkostomaisessa hallinnassa on ymmärretty jotain oleellista. Siinä nähdään, että ilman kumppaneita ja sidosryhmiä hallinnossa ei pystytä ratkaisemaan toisistaan yhä suuremmassa määrin keskinäisriippuvuudessa esiintyviä ongelmia. (Vartola 2004; 2009, 39.)

### 2.1.2.5. Digitaalinen hybrid hallinta

Digitaalinen hallinta ja hybridien hallinta ovat hallintotieteellisessä tutkimuksessa kohtuullisen uusia teemoja. Ne eivät suoranaisesti liity toisiinsa, mutta esiintyvät samanaikaisesti puhuttaessa mahdollisista tulevaisuuden hallintouudistummalleista. Tästä syystä ne molemmat myös todennäköisesti niveltyvät osaksi tulevaisuuden julkista hallintoa ja ne esitellään tutkielmassakin yhdessä.

Teknologinen kehitys on kiihtynyt erityisen paljon 2000-luvulla. Digitaalinen teknologia ja mobiiliteknologia ovat vaikuttaneet perustavanlaatuisesti esimerkiksi ihmisten väliseen vuorovaikutukseen, talouden rakenteisiin ja tapaan tehdä työtä. Edistynyt teknologia ja kehitys mahdollistavat ja synnyttävät aikaisemmasta poikkeavaa yrityselämää, julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan verkostoja ja monimuotoisia sekä hybridejä organisoitumisen muotoja, jotka eivät noudata aika- tai paikkasidonnaisuutta. Digitalisaation nähdään jo muuttaneen perustavanlaatuisesti julkishallinnon palveluiden odotuksia ja vaatimuksia. (VM 9a/2017.) Dunleavyn, Margettsin, Bastowin ja Tinklerin (2006, 467–468) mukaan digitaalinen hallinta uudelleenmuotoilee ja integroi julkishallinnon hallinnolliset prosessit, mutta sen käsittely yhtenäisenä hallinnon uudistamisen mallina on vielä toistaiseksi hyvin pirstaleinen julkisella sektorilla.

Parhaimmillaan digitalisaatio tuo mukaan myös tuottavuushyötyjä ja mahdollistaa kokonaisvaltaisen uudistamisen konseptin nykyisen hallinta-ajattelun tavoin. Hallintouudistusten kaavailtu tulevaisuuden konsepti ei ole kuitenkaan muiden uudistumallien kaltaisesti ongelmaton. Monet esimerkiksi digitaalisen kehitykseen liittyvistä uhista liittyvät yksilöiden kohdalla eriarvoistumiseen, syrjäytymiseen ja eettisyyteen sekä yhteiskunnallisesti esimerkiksi riippuvuuteen sähköisistä järjestelmistä. Myös turvallisuuteen ja tietosuojan liittyvät vaatimukset kasvavat digitaalisuuden asteen kasvaessa. (VM 9a/2017.)

Hybridien olemus nousee julkisella sektorilla yhä keskeisemmäksi sillä toimijoiden, organisaatioiden ja sektorien yhteistyön määrä on kasvanut ja kasvaa entisestään. Julkisten palveluiden järjestämisen toimikenttä ei koskaan ole ollut yhtä heterogeeninen kuin se on nyt. Hybridiyhdistelmät ja monimuotoisuus eivät pelkästään kosketa toimijoiden lukumäärää ja toiminnan rakenteita, vaan se ulottuu sosiaaliseen kanssakäymiseen, uusiin rooleihin, kulttuureihin ja niissä kohdattuun erilaistumiseen. Jo uuden julkisjohtamisen aikana rakenteellisia yhdistelmiä ja yhteistyötä on ilmennyt yksityisen ja julkisen sektorin kesken, joten mallin nähdään monipuolistavan käsityksen moninaisuudesta. Digitaalisessa hybrid hallinnassa kolmannen ja neljännen sektorin nähdään tulevan



myös aikaisempaa vahvemmin julkishallinnolliseen yhteistyöhön mukaan. (Denis, Ferlie & Van Gestel 2015, 273–274.) Pollit ja Bouckaert (2011) näkevät tämän heijastuvan myös julkishallinnollisten reformien kasvavaan ja entistä laajempaan joukkoon arvoja, toiminnan logiikkaa ja järjestäytymisen periaatteita tulevaisuuden hallintouudistuksissa.

### 2.1.3 Hallinta-ajattelu

Tutkielmassa halutaan nostaa esiymmärryksen viimeisessä luvussa esille vielä hallinta-ajattelu tarkentamaan uuden julkisen hallinnan hallintouudistusmallia, sillä erityisesti juuri hallinta-ajattelun ympärillä käytävän keskustelun alle voidaan tiivistää suurin osa siitä, mitä suomalainen kunnallishallinto parhaillaan kohtaa. Hakari (2013) esimerkiksi näkee hallinta-ajattelun ja uuden julkisen hallinnan kuntien hallintouudistusten uutena paradigmana. Reformit tarvitsevat hänen mukaansa aina paradigman ja tietynlaisen ideologisen perustan, jolle muutos voidaan rakentaa. Hakari näkee, että nykyiset 2000-luvun käytännön toteutukset toteuttavat jo osittain uutta julkista hallintaa, mutta kokonaisvaltaiset uudistusmallit puuttuvat kuitenkin vielä kuntakentästä.

Uuden julkisen hallinnan periaatteet nähdään valintoina, joiden mukaisesti perinteisen byrokraattisen hallinnon ja uuden julkisjohtamisen hallintouudistumalleja päivitetään vastaamaan paremmin nykyistä kunnan kompleksista ja muuttuvaa toimintaympäristöä. Tällöin se voisi kehittyä varsinaiseksi kokonaisvaltaiseksi hallinnon uudistamisen uudeksi paradigmaksi. Uuden julkisen hallinnan vahvuutena nähdään sen looginen kokonaisuus, joka muodostuu yhtenäisistä hallintouudistusten periaatteista, joita voidaan käytännössä soveltaa monessa eri tilanteessa monin eri välinein. Uuden julkisen hallan periaatteet ovat (Hakari 2013, 66):

- Avoin kumppanuus asukkaiden, palvelutuottajien ja muiden sidosryhmien kanssa
- Paikallisuuden ja yhteisöllisyyden merkityksellisyys
- Monimuotoinen suora ja edustuksellinen demokratia
- Asiakaslähtöinen palvelulogiikka palvelujen kehittämisessä ja järjestämisessä
- Kumppanuusperusteinen ja monimuotoinen palvelutuotanto.

Kun hallinta-ajattelua tarkastellaan tutkielman kontekstin, suomalaisen kunnallishallinnon näkökulmasta, voidaan hallinta-ajattelu nähdä Anttiroikon ym. (2003, 143) mukaan kuntien soveltamana uudenlaisena toimintatapana, jossa huomio on tarkoituksenmukaista kiinnittää hyvän hallinnan periaatteisiin ja koko hallinnan kentän kokonaisuuteen. Tämän kaltainen paikallinen

hallintatapa noudattaa uudenlaista toiminnan logiikkaa, joka nojaa uudesta julkisjohtamisesta poiketen yhteisöllisyyteen. Yhteisöllisyydessä merkityksellisiä ovat kunnallispoliittiset koalitio- ja kumppanuussuhteet, eri toimijat huomioiva demokraattinen hallintamalli sekä eri hallinnan prosessit. Verkostot ovat tällöin erottamaton osa uuden hallintotavan mukaista koordinaatiota toimintaympäristössä, jossa raja- ja yhdyspintojen määrä ja yhteistyön tekemisen tarve sidosryhmien kanssa on kasvussa.

Edellä lyhyesti kuvattu hallinta-ajattelu hallintouudistusten uutena paradigmana ei ole kuitenkaan millään tavalla kiistaton tai yksiselitteinen, mutta se kuvaa tutkielman esiyymmärrykseksi tarvittavan kuvan vallitsevasta yhteiskuntadoktriinista. Se tarjoaa myös Hakarin (2013) mukaan pohjan, jolle nykyistä ja tulevaisuuden julkishallintoa voi alkaa jäsentämään. Hallintojärjestelmät, hallintouudistumallit ja hallinta-ajattelu ovat se viitekehys reformiteoriassa, johon myös esimerkiksi valtaosa kotimaisesta hallintouudistusten luonne- ja prosessitutkimuksesta nojaa (ks. esim. Airaksinen 2009). Tämän tutkielman tapauksen, sote- ja maakuntauudistuksenkin, olemus ja sitä toteuttava toimeenpanon valmistelu heijastelee näitä esiyymmärryksen viitekehyksen elementtejä, joihin palataan vielä teorian yhteenvedossa ja johtopäätöksissä yhdessä empiirisen aineiston kanssa.

## **2.2 Hallintouudistus**

Pollit ja Bouckaert (2004, 8) kuvaavat hallintouudistuksia tietoisena toimintana ja tekoina, joiden tavoitteena on kehittää julkisen hallinnon organisaatiorakenteita ja prosesseja, jotta ne toimisivat edes hieman paremmin. Pollit ja Bouckaert (2004, 17–18) täsmentävät hallinnon uudistamisen määritelmää vielä seuraavasti:

- Muutoksilla on ideologinen perusta
- Uudistusten onnistuminen tulee testata
- Muutoksiin vaikuttavat monet toimijat
- Paikalliset olosuhteet vaikuttavat muutoksen luonteeseen, joten muutokselle ei ole olemassa yhtä kaavaa
- Hallinnonuudistuksia tehdään eri hallinnontasoilla ja eri laajuisina
- Toiminnan parantaminen voi saada erilaisia merkityksiä eri ihmisten kokemana, joten uudistukset voivat parantaa joitakin asioita ja huonontaa toisia.

Rubin (1992, 20) puolestaan määrittelee hallintouudistuksen jonkin ryhmän tai yksilön määrittämän suunnan mukaiseksi muutokseksi. Muutos ei kuitenkaan välttämättä tarkoita aina parannusta entiseen. Molemmat määritelmät havainnollistavat kuitenkin hallintouudistuksen tavoitteellista luonnetta. Haveri (2000a, 9) määrittelee hallintouudistuksen Pollitin ja Bouckaertin (2004) kanssa hyvin samankaltaisesti johonkin organisaatioon tai suurempaan hallintojärjestelmään toteutetuksi muutokseksi, jonka tarkoituksen toiminnan kehittäminen tai havaittujen ongelmien vähentämisen pyrkimys. Vaikka uudistukset eivät johtaisi halutun tilanteen parantumiseen tai ongelmien vähenemiseen, uudistuksella on tavoiteltu julkisen sektorin tehokkaampaa toimintaa, vaikuttavuutta, taloudellisuutta tai laadukkuutta (esim. Lane 1997, 207). Hallintouudistuksille tyypillistä on myös niiden ohjelmallisuus ja niiden tiivis toisiinsa kytkeytyneisyys kuitenkin niin, että ne muodostavat jonkin suhteellisen yhdenmukaisen kokonaisuuden. Reformeja on kuitenkin kooltaan ja laajuudeltaan erilaisia ja niitä toteutetaan myös toisistaan poikkeavilla aikatauluilla.

Hallintouudistuksissa on Vartolan (2004, 55–57) mukaan pohjimmiltaan kyse tarpeesta mukauttaa julkishallinto vastaamaan tarkoituksenmukaisemmin toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten seurauksia. Vartola määrittelee hallintouudistuksen tietoisina tekoina, joiden tavoitteena on kehittää hallintoa niin, että se vastaa tulkintaa yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista (ks. myös Temmes & Kiviniemi 1995, 17). Tämä korostaa hallinnon uudistamisen tärkeimpänä lähteenä yhteiskunnallisia muutoksia. Tähän kuvioon sisältyy Vartolan mukaan erityisesti poliittinen muutos, joka kuvastaa esimerkiksi puolueiden kannatusta, ideologisia muutoksia, Suomen kansainvälisen aseman muuttumista tai EU-maiden hallintojen harmonisointia. Hallinnon uudistamisen voi toisaalta kuvailla määrittävän organisoituneen toiminnan koordinoinniksi poliittisten päätösten toimeenpanemiseksi, mikä korostuu erityisesti tässä tutkielmassa, sillä hallintouudistuksen tutkimuksen näkökulma on nimenomaan toimeenpanon valmistelu (vrt. Salminen 1993, 20, 12).

Hallintouudistuksia määriteltäessä ja sen luonnetta kuvaillessa dynaamisuus ja muutos nousevat usein esiin. Salminen (1995, 34; 2002, 34) on esimerkiksi tarkastellut muutosta seuraavan kolmen ulottuvuuden avulla, jotka ilmentävät myös osittain hallintoreformeja:

- 1) Muutos ajallisena ja tilasta toiseen tapahtuvana muutoksena, joka koskee rakenteita, prosesseja ja henkilöstöä.
- 2) Muutos reformina eli tietoisena uudistustyönä. Reformin tapauksessa muutos on haluttua, tietoisesti tehtyä ja tiettyyn suuntaan ohjaavaa.
- 3) Muutos kasvuna eli lisääntymisenä kvantitatiivisesti.

Hallintouudistusten ollessa yrityksiä hallinnon kehittämiseksi, ne ilmentävät käsityksiä siitä, millaista hallinto on ja miten se muuttuu (Hyyryläinen 1999, 79). Hallintouudistuksia tarkastellaan tässä tutkielmassa erityisesti kuntiin kohdistuvina muutoksina, joten on syytä kiinnittää huomiota niihin reunaehtoihin, jotka ovat julkiselle sektorille tyypillisiä. Julkisella sektorilla hyvän hallinnon periaatteet ohjaavat kaikessa toiminnassa. Muutoksien nähdään vievän aikaa, sillä hallintojärjestelmä on hierarkkisempi ja byrokraattisempi esimerkiksi yksityiseen sektoriin verrattuna. Muutoksien toteuttaminen vaatii perusteellista suunnittelua, ja sidosryhmien huomioiminen sekä tuki muutokselle tulee varmistaa. Samalla tavoin julkisella sektorilla muutos on resursoitava ajoissa. (Juppo 2005b, 74.)

Suomen toistaiseksi kaksitasoinen julkisen hallinnon järjestelmä ja kunnallishallinnon kasvava rooli luo Haverin (2000b, 24–26) mukaan karkeasti kolmenlaisia hallinnon uudistamisen reunaehtoja:

- 1) Kunnallishallinnon heterogeenisyys: uudistusten toimeenpanossa ja niiden vaikuttavuudessa voi olla suuriakin eroja kuntien välillä
- 2) Kunnallishallinnon laaja autonomia: kunnallishallintoa ei pystytä pakottamaan yhtenäiseen muottiin eikä uudistuksen toteuttamiseksi ole olemassa yhtä tehokasta toimeenpanojärjestelmää verrattuna valtion suorassa ohjauksessa oleviin organisaatioihin
- 3) Kunnallishallinnon uudistumisen luonne: kunnallishallinto uudistuu sekä valtionhallinnon ylhäältä alas uudistamisen että organisaation oman ja yksilötason alhaalta-ylös-toiminnan seurauksena.

Suurten valtiojohtoisten hallintouudistusten näkökulmasta merkittävää onkin, etteivät julkiset organisaatiot pysty uudistumaan sisäisesti kovin tehokkaasti, jollei niille valtion hallinnosta anneta tilaa esimerkiksi keventämällä ohjausta. Kunnallishallinnon reunaehtojen merkityksestä hallinnon uudistamiselle on myös syytä huomata, että varsinaisten ohjattujen hallintouudistusten rinnalla kunnissa on hyvin todennäköisesti käynnissä useita erilaisia sisäsyntyisiä ja eri suuntiin vaikuttavia uudistusprosesseja, joiden merkitys tulisi ottaa huomioon esimerkiksi valtion keskusjohtoisten hallintouudistusten toimeenpanossa. Tämän lisäksi Haveri näkee myös tulevaisuuden uudistuksissa erityisen tarpeen sille, että uudistusten toimeenpanon tarkasteluun kiinnitetään nykyistä enemmän huomioita. Uudistuksen tulisi jo lähtökohdiltaan Haverin mukaan kyetä kertomaan uudistuksen toteuttamisen logiikasta kunnista eli siitä, mitkä tekijät edistävät uudistusten toimeenpanoa kunnissa

ja millä edellytyksillä kunnat ovat valmiita lähtemään mukaan uudistamiseen. (Haveri 2000b, 24–26.)

### **2.2.1 Hallintouudistusten luokittelua**

Edellisessä luvussa hallintouudistuksen määrittelyistä korostui useamman kerran niiden tavoitteellinen luonne. Toteutettuja hallintouudistuksia onkin mahdollista luokitella eri kriteereillä, kuten esimerkiksi uudistusten tavoitteiden tai saatujen tulosten perusteella. Haveri (2000b, 70) näkee tulosperusteisen ryhmittelyn kuitenkin ongelmallisempänä, sillä tieto hallintouudistusten vaikutuksista on usein huomattavasti puutteellisempaa kuin tietämys tavoitelluista tavoitteista. Haveri ryhmittelee uudistuksia niiden tavoitteiden mukaan kunta-valtio-suhteen muutoksiin, kuntalaisten ja kunnan suhdetta koskeviin muutoksiin ja kunnan organisaation ja johtamisen muutoksiin.

Harisalo, Aarrevaara, Stenvall ja Virtanen (2007, 106) (ks. myös Airaksinen 2009, 37) jatkavat hallintouudistusten kuvaamista ja luokittelua kolmelle niille asetetun tavoitteen kautta. Ensimmäiseksi tyypilliseksi hallintouudistusten tavoitteeksi nostetaan sisäisen toimintakyvyn vahvistaminen. Sisäisellä toimintakyvyllä tarkoitetaan hallinnon kyvykkyyttä edistää ja toimeenpanna poliittisia tavoitteita. Toiseksi hallintouudistusten tavoitteeksi kuvaillaan ulkoisen toimintakyvyn parantaminen. Ulkoisella toimintakyvyllä tarkoitetaan kyvykkyyttä toimia mahdollisimman hyvin suhteessa esimerkiksi kansalaisten asettamiin tarpeisiin ja vaatimuksiin. Kolmas tavoite on olla joutumatta tilanteeseen, jossa hallinto toimii tehokkaasti, mutta vastaa väärin ongelmiin.

Hallintouudistusten tavoitteellisuutta täydentää hyvin Margettsin, Perrin ja Hoodin (2010) kolme peruspilaria, joilla hän tarkoittaa asioita, joita tulisi ottaa hallinnon tavoitteellisessa uudistamisessa huomioon. Onnistuneen hallintouudistuksen tulisi Margettsin ym. mukaan perustua taloudelliseen rationaalisuuteen, sosiaaliseen integraatioon ja tieteelliseen erikoistumiseen. Mikäli uudistuksessa jätetään jokin elementti huomioimatta, uudistuksesta koituu todennäköisesti ei-toivottuja seurauksia ja uudistus altistuu helposti kritiikille. Esimerkiksi uudistusta koskevan tieteellisen tiedon heikko tarkasteleminen ja pelkän taloudellisen tehokkuuden korostaminen uudistuksen yhteydessä aiheuttaa pahimmillaan sosiaalisia ongelmia tai merkittäviä vahinkoa jättäen uudistuksella tavoitellun taloudellisen tehokkuuden argumentit kyseenalaiseksi.

Farnham, Hondegheem ja Horton (2005, 27–32) ovat erotelleet hallintouudistusten keskuudesta viisi eri tyyppiä. Farnham ym. ovat tyypitelleet uudistukset uudistamistarpeen perustelemisen tapoihin,

keinovalikoimiin ja strategioihin, joilla parempaan pyritään. Ensimmäinen hallintouudistuksen tyyppi on yksityistämiseen pyrkivät ja markkinaohjautuvuutta korostavat uudistukset, jotka nähdään johtuvan hallinnon rooliin ja kokoon liittyvistä ongelmista. Taustalla ihannoidaan ajatusta markkinoiden koordinaatiomekanismista, joka olisi joustava, responsiivinen ja innovaatioita luova. Toinen hallintouudistustyyppi on rakenteelliset uudistukset, jotka puolestaan näkevät toimintojen uudelleenjärjestelemisen julkishallinnon ongelmien ratkaisijana. Rakenteellisen uudistuksen toteuttamiseksi on tunnistettu useampi eri tapoja: esimerkiksi hallinnon määrän supistaminen kokonaisuudessaan, hallintotasojen välillä toimintojen siirtäminen tai jakamalla isompia organisaatioita pienempiin yksiköihin.

Kolmas hallintouudistustyyppi Farnham ym. (2005, 27–32) mukaan on kolmen t:n strategiaan eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseen pyrkivät hallintouudistukset. Perustalla on ajatus johtamisen ongelmista julkishallinnossa. Ratkaisuna nähdään yksityisen sektorin johtamiskäytänteiden ja -tapojen tuomista julkiseen sektoriin. Neljäs hallintouudistustyyppi on toiminnan laadun tarkkailu ja kehittäminen. Näiden uudistusten merkittävät ongelmat liittyvät liialliseen byrokratiaan, tarpeettomaan standardointiin sekä riskien välttämiseen. Laatuajattelu korostava uudistustyyppi suosii enemmänkin yhteistyötä, jatkuvan kehittämiskulttuurin omaksumista sekä toiminnan laadun seuranta erilaisten auditointimenetelmillä. Viides hallintouudistustyyppi korostaa demokratian lisäämistä ja osallisuuden vahvistamista julkishallinnossa. Arvokkaana uudistuksissa nähdään tällöin vuorovaikutuksen lisääminen palvelujen tuottajien ja käyttäjien välillä sekä toteuttamalla palvelusuunnittelua tiiviimmin yhdessä käyttäjien kanssa.

Harisalon ym. (2007, 108–110) hallintouudistusten tyypittely uudistamisen periaatteiden ja uudistamiseen kohdistuvien elementtien mukaan täydentää edellä tarkasteltua Farnhamin ym. jaottelua. Rakennelähtöinen lähestymistapa nostaa määritellystä näkökulmasta tärkeimmäksi hallinnon roolin politiikkaprosessin kautta syntyneiden päätösten tehokkaana toteuttajana. Erityisesti suomalaisessa kontekstissa lähestymistapa on ollut houkutteleva, sillä sen rationaalisuus istuu hyvin byrokratia perusteiseen hallintorakenteisiin ja -perinteisiin. Rationaalinen perusta voi ehkä istua suomalaiseen hallintokulttuurin hyvin, mutta siitä voi seurata myös perustavanlaatuisia ongelmia. Rakennelähtöinen uudistus, ei välttämättä huomioi juuri itsenäisiä tuntevia ja ajattelevia yksilöitä. Rakenteellisen lähestymistavan ongelmiin vastaa yksilölähtöinen hallinnon uudistamisen ajattelutapa, joka nojaa individualistisiin arvoihin. Yksilökeskeisyyteen perustuva ajattelutapa pyrkii korostamaan esimerkiksi yksilöiden tulosvastuuta hallinnon kehittämisen välineenä. Yksilökeskeisellä hallinnon uudistamisella on paljon yhteistä uuden julkisjohtamisen hallintouudistusmallin kanssa, jota käsiteltiin luvussa 2.1.2.2. Yksilökeskeinen hallinnon

uudistaminen ei kuitenkaan istu kovin hyvin julkisen sektorin moniportaiseen yhteistyöjärjestelmään. (emt. 110–115).

Yhteistyö- ja yhteisölähtöinen hallintouudistus korostaa Harisalon ym. (2007, 108–110) mukaan vuorovaikutusta ja yhteistyösuhteita eri toimijoiden välillä. Yhteisölähtöinen hallinnon kehittäminen edustaa tyypeistä parhaiten uutta hallinta-ajattelua ja siinä keskeisiä verkostoja, joita tarkasteltiin luvussa 2.1.3. Täysin ongelmaton yhteisölähtöinen ja verkostoperusteinen hallinnon uudistaminen ei kuitenkaan ole, sillä sen nähdään soveltuvan huonosti hierarkkisiin julkisorganisaatioihin. Harisalon ym. prosessilähtöinen hallinnon uudistaminen pyrkii itse toimimaan kehittämisprosessina ja -alustana, jonka kautta uudistamisen kohteet voivat sopeutua muuttuviin tilanteisiin systemaattisesti. Prosessilähtöinen uudistaminen ei kunnioita perinteistä sektorijaottelua, jossa kunkin sektorin keskeisimmät professiot ovat sektorin toimintatapojen portinvartijoita. Tämä voidaan nähdä sekä sen vahvuutena että haasteena. Viimeisenä Harisalon ym. periaatelähtöinen hallintouudistustyyppi perustuu arvojen ja niistä johdettujen ideologisten kokonaisuuksien varaan. Tämän kaltainen lähestymistapa onnistuessaan selkeyttää hallinnon toimintaa. Haastavaa onkin, etteivät ylevät periaatteet aina kuitenkaan käytännössä toteudu suunnitellusti.

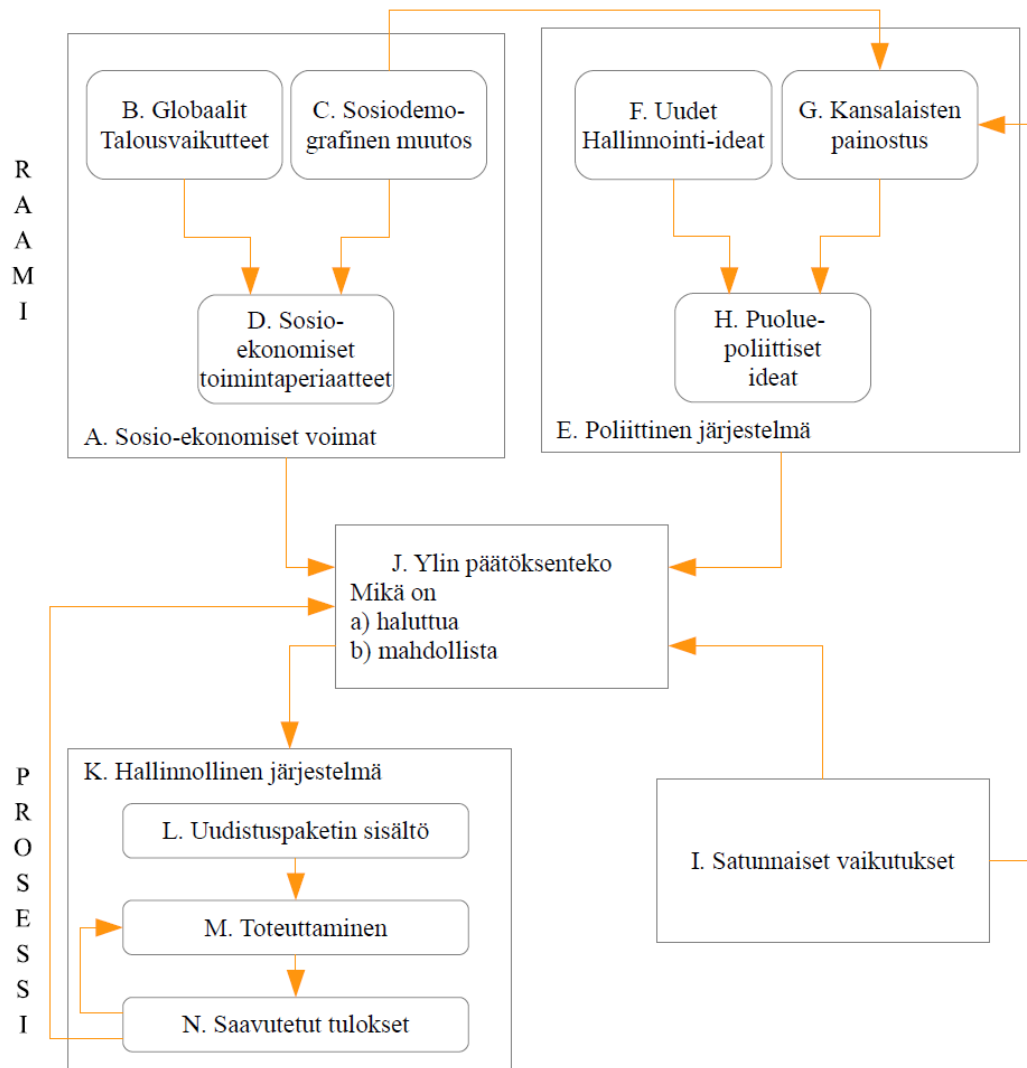
### **2.2.2 Hallintouudistusten prosessi**

Hallintouudistusten tutkimus on hyvin pitkälti keskittynyt uudistusten periaatteisiin ja toteutuksen menetelmiin sekä eri maiden vertailevaan analyysiin (ks. esim. Pollit & Bouckaert 2000; Cole & Jones 2005). Hallintouudistusten käytäntö ja todellisuus ovat kuitenkin useimmiten jotain muuta kuin ideologioita ja periaatteita. Hallintouudistusten todellisuus nähdään periaatteista vain liikkeelle lähtevänä dynaamisena tapahtumakulkuna, jossa toteutus määrittelee ja johtaa tuloksiin. (ks. esim. Airaksinen 2009; Pollit & Bouckaert 2014). Reformitutkimusta hallintouudistusten prosesseista on kuitenkin huomattavan paljon vaikeampi löytää. Osasyys vähäiseen prosessitutkimukseen nähdään tapahtumaketjujen ja dynaamisuuden mallintamisen mahdottomuus pelkästään virallisiin lähteisiin nojaten, joten prosessitutkimusta pidetään erityisen työläänä (Pollit & Bouckaert 2004, 22). Osasta hallinnon uudistamisen prosesseihin liittyvistä elementeistä ei ole myöskään saatavilla valmista tietoa. Tästä Pollit ja Bouckaert (2000, 90) mainitsevat esimerkkinä yksittäisten johtajien ja toimijoiden vahvuudet ja heikkoudet, uudistuksen kohtaama muutosvastarinta ja erilaiset kompromissit, joita usein tehdään toteutusvaiheessa. Kaikki elementit ovat kuitenkin sellaisia, jotka vaikuttavat hallintouudistuksen onnistumiseen.

Hallintouudistukset ovat tyypillisesti monivaiheisia, moniulotteisia ja prosessiltaan pitkäkestoisia. Jotta hallintouudistuksen prosessianalyysiin pystyttäisiin saamaan edes osittain kaikki ne uudistuksen kokonaisuuteen ja erityisesti onnistumiseen vaikuttavat elementit mukaan, tarkastellaan hallintouudistuksia tässä tutkielmassa reformikirjallisuuden tunnetuimman kokoavan mallinnuksen avulla. Pollitt ja Bouckaert (2011, 32–46) ovat tehneet merkittävää työtä kootessaan hallinnon uudistamisen prosessia ja erittelemällä uudistukseen kulkuun vaikuttavia elementtejä ja tekijöitä. Tunnistettujen tekijöiden pohjalta he ovat luoneet yhden harvoista julkishallinnon uudistamisen malleista, joka on kuvattu kuviossa 2. Pollitt ja Bouckaert (2000, 26) näkevät hallintouudistuksen tapahtumaketjuna, joka muotoutuu sosioekonomisten voimien, poliittisen järjestelmän ja eliitin tulkintojen kautta hallintouudistuksen tavoitteiksi, toimeenpanoksi ja lopulta tuloksiksi. Pollitt ja Bouckaert haluavat korostaa mallin olevan kuitenkin vain heuristinen käsitteellinen kartta ja kuvaus sekä ajavista että hillitsevistä voimista sen sisällä. Mallin tarkoituksena on ennen kaikkea luoda puitteet ja viitekehys hallinnon uudistamisen tapahtumaketjuista keskustelulle, ei yksiselitteiseksi tai mahdollisimman tarkaksi kuvaukseksi uudistamisesta.

Airaksinen (2009) jatkaa Pollitin ja Bouckaertin mallinnuksen tarkastelua ja tulkitsee oman tutkimuksensa Seutukuntien tuki -hanketta mallin mukaisesti, ja täydentää sitä vielä käsitteillä uudistuksen raami ja prosessi. Raamiksi Airaksinen käsittää uudistuksen muotoutumisen, valitut tavoitteet ja keinot. Prosessiksi hän rajaa sen toiminnan, joka käynnistyy hallintouudistuksen raamin muodostamisen vaikutuksesta.





Kuvio 2. Julkishallinnon uudistamisen prosessimalli (mukaillen Pollit & Bouckaert 2011; Airaksinen 2009)

Kuviossa 2. sosio-ekonomisilla voimilla (A) tarkoitetaan mallissa niitä yhteiskunnan taloudellisia, väestön rakenteellisia tai väestön sosiaalisiin suhteisiin liittyviä ympäristön muutoksia, jotka synnyttävät tarpeen uudistaa julkishallintoa. Suomessa Airaksisen (2009) mukaan erityisesti talouden globalisoituminen ja väestön ikärakenteen muutokset ovat ajaneet paikallis- ja valtionhallintoa etsimään uudenlaisia ratkaisuja esimerkiksi sote-palveluiden järjestämiseen sekä kuntien elinvoimaisuuden säilyttämiseen yhä kiristyneessä kilpailussa. Mallin poliittinen järjestelmä (E) koostuu niistä tekijöistä, jotka muokkaavat poliittisten puolueiden ideologiaa julkisen hallinnon uudistamiseksi. Hyvänä esimerkkinä tällaisista tekijöistä ovat esimerkiksi äänestäjät ja heidän vaatimuksensa. Samankaltaisesti johtamisen ja hallinnon teorioiden kehittyminen sekä trendit osaltaan voivat vaikuttaa poliittisten puolueiden julkishallinnon uudistamisen ideoihin. (Pollit & Bouckaert 2011, 33–38.)

Edellä esitetyt tekijät, sosio-ekonomiset voimat ja poliittinen järjestelmä, ovat keskeisessä osassa uudistusten käynnistymistä. Ylin päätöksenteko (J) tarkoittaa poliittisen päätöksenteon korkeinta tasoa, jota edustavat uudistusta eteenpäin vievät johtamisvastuussa olevat keskeiset ministerit ja hallintovirkamiehet. Heillä on pohjimmiltaan hallintouudistuksissa valta ja mahdollisuudet määritellä uudistuksia ja niiden tavoitteita. Määrittelyyn vaikuttavat kuitenkin uudistuksen realiteetit. Hallintojärjestelmässä (K) räätälöidään tavallisesti niin, että se vastaa poliittis-hallinnollisen eliitin tahtoa ja käytännön realiteetteja. Poliittis-hallinnollisen eliitin määrittelemä tahtotila muodostaa aikaisemmin mainitun Airaksisen (2009) raamin, jota ryhdytään hallintojärjestelmän sisällä toteuttamaan. Satunnaisilla vaikutuksilla (I) tarkoitetaan Pollitin ja Bouckaertin mallissa sellaisia yllättäviä muutoksia tai onnettomuuksia, jotka kohdistuvat tiettyyn julkishallinnon osa-alueeseen kyseenalaistaen sen toimivuuden ja synnyttäen tarpeen uudistukselle. Vaikutus on ennustamaton syöte uudistukseen, joka tulee erottaa uudistuksen tuloksista ja uudistuksen vaikutuksista (N). (Pollit & Bouckaert 2011, 33–38.)

Toteuttaminen (M) on Pollitin ja Bouckaertin mukaan (2011, 33–38) käytännön tason uudistamista ja siihen kohdistettua valtionhallinnon ohjausta. Valtionhallinnossa uudistuksista pyritään usein konkreettisesti linjaamaan, minkä asioiden tulee muuttua. Tämän jälkeen prosessin hallinnollinen organisaatio pyrkii uudistamaan toimintansa ja järjestelmänsä sekä toteuttamaan käytännön järjestelyt saatujen linjausten mukaisesti. Hallintouudistuksen prosessin lopuksi on vielä tavallisesti arviointivaihe, jossa arvioidaan hallintojärjestelmässä toteutuneita tavoitteita. Arviointi ja muut mielipiteet toimivat palautteena poliittiselle eliitille. Parhaimmillaan uudistus vastaa tavoitteitaan ja on onnistunut toteutukseltaan, ja pahimmillaan sen tuloksiin ei olla tyytyväisiä, jolloin uudistaminen saatetaan joutua aloittamaan alusta.

Pollitin ja Bouckaertin malli (2011, 32) antaa erinomaisen kokonaiskuvan hallintouudistuksen prosessista siihen vaikuttavista voimista lopputuloksien arviointiin saakka. Malli erittelee uudistukseen vaikuttavia tekijöitä sekä kuvaa monimutkaisia riippuvuussuhteita. Malli on kuitenkin saanut hieman kritiikkiä erityisesti kansallisten instituutioiden vaikutuksien huomiotta jättämisestä sosio-ekonomisiin voimiin ja poliittiseen järjestelmään. Esimerkiksi kansainvälisistä instituutioista Euroopan Unionilla, Kansainvälisellä valuuttarahastolla ja OECD:lla saattaa olla merkittävääkin vaikutusta uudistusten kansalliseen käynnistymiseen. (Airaksinen 2009.)

Pollitin ja Bouckaertin mallia voidaan periaatteessa soveltaa mihin tahansa valtioon, mutta sen ilmenemiseen kansallisesti vaikuttavat valtion sisäiset ominaisuudet. Pollit ja Bouckaert (2011 47–74) nostavat esiin esimerkiksi valtionhallinnon rakenteen ja toimeenpanijoiden roolin

hallintojärjestelmässä. Hallintouudistusprosessiin vaikuttaa myös se, kuinka valta tosiasiallisesti keskushallinnon ja paikallishallinnon toimijoiden välillä jakautuu, ja millainen on esimerkiksi toimeenpanijoiden määräysvalta. Jokaisessa valtiossa myös hallinnollinen kulttuuri vaikuttaa uudistusprosessin toteutumiseen. Hallinnollisen työskentelyn käytännöt ja noudatetut protokollat heijastuvat uudistuksen toimeenpanoon: suositaanko esimerkiksi lakiperusteista toimeenpanoa vai huomioidaanko valmistelussa laajasti julkinen mielipide ja mielipiteiden moninaisuus. Samoin poliittisen päätöksenteon tietoperusta nostetaan hallintouudistuksia kuvastavaksi tekijäksi. Hallintouudistuksen sisältöön ja sen prosessiin vaikuttavat, nojaako päätöksenteko ja sen tueksi kerätty informaatio puoluepolitiikkaan, hallinnon virkamiesvalmisteluun, akateemisten asiantuntijoiden vai intressiryhmien lausuntoihin.

Pollitin ja Bouckaertin malli toimii tutkielmassa loistavana hallintouudistuksen mallinnuksena, josta sen prosessin dynamiikkaa on helpompi tarkastella. Tässä tutkielmassa luotu esiymmärrys eli hallintojärjestelmien ja hallintouudistusmallit ovat niitä yhteiskunnassa taustalla vaikuttavia suurempia kokonaisuuksia, jotka Pollitin ja Bouckaertin mallissa tulevat välillisesti näkyviin sosio-ekonomisina voimina ja niinä hallinnon kehittämisen ideologioina, joita poliittinen eliitti tulkitsee. Tutkielman teoreettinen viitekehys alkaa tässä kohdin tarkentamaan itsensä kuntakontekstiin ja hallintouudistusprosessin toteutukseen, eli tutummin hallintouudistuksen toimeenpanoon ja sen valmisteluun. Hallintouudistuksen toimeenpanon valmistelu sijoittuu Pollitin ja Bouckaertin mallin hallintojärjestelmässä kohdan L. ja M. väliin saaden syötteensä molemmista sisällöistä.

### **2.2.3 Hallintouudistusten haasteet**

Hallinnon uudistamisen prosessi ihanteellisesti etenee yhteiskunnan muutosten ja niistä tehtyjen tulkintojen kautta tavoitteiden muotoiluun, menetelmien määrittelyyn ja lopulta toteutuksen kautta tuloksiin ja tavoiteltuihin vaikutuksiin. Todellinen hallinnon uudistaminen on usein kuitenkin ihanteellisesta kaukana, ja käytännössä monet uudistukset eivät onnistu. Vartola (2004, 109) toteaa, että hallinnon uudistaminen on niin vaikeaa, että se ei onnistu kuin pakkotilanteessa. Stenvall ja Harisalo (2000, 22) arvelevat, että mitä suuremmasta uudistuksesta on kyse, sitä enemmän toimeenpanossa on vastarintaa ja ongelmia. Ongelmaton uudistus kuvastaa heidän mukaansa vain tilanteen muuttumattomuutta. Tässä tutkielmassa pyritään avaamaan kattavasti näitä reformikirjallisuuden tunnistamia uudistamisen keskeisempiä haasteita, sillä on syytä tarkastella, miten ne näkyvät myös uudistuksen toimeenpanon valmistelussa.

Hallintouudistuksia on käynnistetty, keskeytetty ja saatettu loppuun 2000-luvulla niin nopeasti, että on vaikea erottaa, mihin yksi loppuu ja toinen alkaa (Stewart 2014, 836). Ensimmäiseksi ongelmaksi voidaan nostaa uudistusten keskinäinen linkittyminen toisiinsa ja yhteiskuntaan. Tämän on Kickertin (1997, 8) mukaan nähty johtavan usein tilanteeseen, jossa uusi hallintouudistus tarvitaan korjaamaan aikaisemmin synnyttämiä ongelmia, mikä johtaa uudistamisen kierteeseen. Hallinnon uudistaminen saattaa tällöin näyttäytyä heiluriliikkeenä, jossa vuorotellen esimerkiksi hajautetaan ja keskitetään toimintoja julkisella sektorilla. Hajauttaminen esimerkiksi voidaan nähdä johtavan paikallisen vastuun lisääntymisen lisäksi tehottomaan pirstaleisuuteen ja keskittämisen voidaan puolestaan nähdä johtavan paremman hallittavuuden lisäksi paikallisen asiantuntijuuden etäisyyteen (Pollit & Bouckaert 2004, 162). Brunsson ja Olsen (1993, 41) esittävät toisaalta myös vaihtoehtona, että hallintouudistukset saattavat myös uusintaa aikaisemmin tehtyjä uudistuksia, mikä johtuu organisaatioiden kyvystä unohtaa toteuttamansa uudistukset.

Hallinnon uudistamiseen liittyy myös Pollitin ja Bouckaertin (2004, 163–178) kuvaamia ristiriitoja. Osa on mahdollista ratkaista, mutta osa ristiriidoista saattaa johtaa vaihtokauppoihin. Edellisessä kappaleessa heiluriliikkeen havainnollistamisessa käytettyä hajauttamisen esimerkkiin viitaten ristiriitaisuus liittyy samassa asiassa myös poliittisesta kontrollista kiinnipitämiseen ja vallan sekä vastuun hajauttamiseen. Julkishallinnossa vastuun hajauttaminen viranhaltijoille tai vaikka edelleen kuluttajille tarkoittaa samalla poliittisen kontrolloinnin vaikeutumista. Ristiriitojen ja vaihtokauppojen lisäksi hallintouudistuksille on luonteenomaista, että niiden taustalla on hyvin paljon keskenään erilaisia näkemyksiä siitä, miten julkishallinnon toimintaa pystyttäisiin parantamaan. Hyvänä esimerkkinä on perinteinen uudistamisen vastakkain asettelu valtion tarpeista kuntien tiukempaan ohjaukseen ja sääntelyyn, kun kunnissa tarvittaisiin enemmän vapautta. Näkökulmaerojen lisäksi ristiriitaisuuteen liittyy myös hallintouudistuksille tyypillinen monitavoitteisuus. Hallintouudistuksella tavoitellut vaikutukset voivat näyttäytyä keskenään ristiriitaisena, mikä saattaa vaikuttaa sellaisenaan myös toimeenpanoon. Usein toimeenpanossa ei pystytä toteuttamaan kaikkia uudistuksen vaatimia prosesseja samanaikaisesti, sillä ne todellisuudessa tulevat etenemään Stenvallin ja Harisalon (2000, 22) mukaan eriaikaisina projekteina.

Hyvinvointijärjestelmän sopeuttamiskauden aikana huomattiin jo Piersonin (2001) mukaan, että valtiot ovat uudistamisliikkeissään kohtuullisen jähmeitä ja suuria muutoksia nähdään vain harvoin. Institutionalistiset teoriat ovat selittäneet ilmiötä erityisesti järjestelmien ehdollistavalla vaikutuksella eli polkuriippuvuudella. Aikaisemmat päätökset, käytännöt ja järjestelmät synnyttävät riippuvuuden, joka ehdollistaa tulevaa toimintaa. Kankaan (2006, 190–191) sosiaalipoliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna kun sosiaalipoliittinen instituutio on luotu niin voimasuhteet ikään kuin varastoituvat

tähän ja vaikuttavat seuraaviin päätöksiin. Riittävän pitkään edenneen prosessin kohdalla tapahtunutta ei voida enää perua tai ainakin polun vaihtaminen tulee käymään kalliiksi. Institutionaalisesta polkuriippuvuudesta johtuen myös uudistukset näyttäytyvät luonteeltaan hyvin inkrementaalisenä eli vähittäisesti toteutuvana (Pierson 2001). Pierson näkee sen taustalla erityisesti neljä syytä:

- 1) Uuden järjestelmän perustamiskustannukset ovat kalliit
- 2) Aikaisempien järjestelmiin totutaan ja uusien käytäntöjen oppiminen nähdään aikaa vievänä ja kalliina
- 3) Olemassa olevilla järjestelmillä on vankka kannatus ja niihin liittyy kannattajien intressejä
- 4) Aikaisempiin järjestelmiin on kiinnittynyt mentaalisia malleja, joita on vaikea muuttaa.

Kotimaista hallinnon uudistamista leimaa Ryytäsen ja Uodin (2009, 225) mukaan kiire. Väljiin puitelakeihin ja lakiluonnoksiin sekä valtioneuvoston päätöksiin on kirjattu tavoitteet, joihin ratkaisujen, menetelmien ja arvioiden on oltava valmiina. Tutkimuksen arvioidaan olevan mukana vain muodollisesti tietyissä seurantaelimissä ja mahdollisissa erillisselvityksissä. Tutkijoilla ja uudistajilla on yhteinen perustavanlaatuinen vaje, sillä uudistamisen kokonaiskonsepti puuttuu. Julkishallinnon organisaatioiden toimintaa, johtamista ja ohjausta ei pystytä systemaattisesti laadukkaan tieteen tekemisen menettelyn mukaisesti toteuttamaan. Hallintouudistusten ympärillä on paljon ilmiöitä ja sen tutkimisessa on tehtävä paljon valintoja. Kaikkien vaikutus- ja riippuvuussuhteiden huomiointi tai hallinta ei tutkimuksessa tai uudistuksen toimeenpanossa ole mitenkään mahdollista. Kompleksisuus on osa hallintouudistuksen luonnetta erottamattomasti: erilaisista osioista, elementeistä, tapahtumakuluista ja -ketjuista sekä vaikutuksista kietoutuu monimutkainen kokonaisuus, jota on äärimmäisen haastava yrittää analysoida. Hallintouudistuksen voidaan ajatella olevan kokonaisuutena jotain enemmän kuin pelkästään osiensa summa. Näin ollen se ei ole mitattavissa tai selitettävissä yksittäisten elementtiensä avulla. Kompleksinen hallintouudistus on myös kokonaisuutena laadullisesti erilainen kun sen elementit. Vastaavasti kokonaisuudessaan se vaikuttaa niihin elementteihin, joista se muodostuu ja muuttaa osaltaan myös niitä. (ks. esim. Jalonen 2007). Asian vie pidemmälle vielä se, että uudistusta edeltävään tilaan on harvoin paluuta. Hallintouudistusten vaikutukset toimintaympäristöön, odotuksiin ja arvoihin ovat hyvin syvällisiä. (ks. esim. Stenvall & Harisalo 2000, 22.)

Wright (1997, 8–9) toteaa, että hallintouudistusten seuraukset voivat olla odotettuja tai odottamattomia ja/tai toivottuja tai epätoivottuja. Kaikessa tarkoituksellisessa sosiaalisessa toiminnassa on Mertonin (1936, 895–896) mukaan odottamattomia vaikutuksia. Merton pyrki tieteellisesti analysoimaan ilmiötä jo 1930-luvulla. Tarkoituksellisen toiminnan Merton määritteli toimintana, jossa taustalla on erilaisia intressejä ja toiminnan motiiveja, mutta jossa joudutaan tekemään valintoja vaihtoehtojen välillä. Toiminnan tavoitteet joko saavutetaan tai ei saavuteta, mutta toiminnalla on aina odottamattomia seurauksia. Merton määrittelee odottamattomat seuraukset sellaisiksi, joita ei voida ennakoida. Sillä ei ole merkitystä onko seuraus toivottu tai ei-toivottu. Odottamaton seuraus ei myöskään aina ole seuraus, jota ei olisi haluttu. Syytä on Jäntin (2016, 56) mukaan tiedostaa, että seurauksien toivottavuus on eri asioita myös eri ihmisille. Hallintouudistusten odottamattomat ja tahattomat vaikutukset eli dysfunktiot heijastuvat erityisesti Hoodin (1995, 114) kuvaamista Sieberin (1981) sosiaalisten interventioihin nojautuvista ikävistä ja osittain paradoksaalisista vaikutuksista:

- Toiminnallinen rapautuminen: uudistus vaikuttaa heikentävästi toimintaan, jota sen piti parantaa
- Hyväksikäyttö: uudistukset luovat mahdollisuuksia uudistuksen vastustajille.
- Tavoitteen siirtyminen: uudistuksesta itsessään tulee tavoite, jolloin alkuperäiset tavoitteet unohdetaan
- Provokaatio: provokaatio aiheuttaa interventioissa tapahtumakulun, jonka myötä uusien sääntöjen toteuttaminen synnyttää myös muutosvastarintaa
- Virheellinen luokittelu: mikäli palkitseminen ymmärretään väärin, rangaistuksia pidetään palkkioina ja palkkioita rangaistuksina
- Ylisitoutuminen: hallinnon uudistaminen näännyttää tekijänsä
- Toisarvoisiin asioihin huomion kiinnittäminen: uudistukset heikentävät julkishallintoa, kun huomio kiinnitetään rakenteisiin todellisten ongelmien sijasta.

Hallintouudistusten epäonnistumisia on sellaisenaan Temmeksen (2003, 227–228) mukaan hallintotieteessä analysoitu suhteellisen vähän. Temmes arvioi osasyynä onnistumisen ja epäonnistumisen liittyvät määrittelyvaikeudet ja niiden suhteellisuuden. Onnistumisen ja epäonnistumisen lisäksi vaikutusten määrittely juuri hallintouudistuksista johtuviksi on myös erittäin vaikeaa.

Muutosjohtamiskirjallisuudesta tuttu muutosvastarinta vaikuttaa keskeisesti myös hallintouudistusten käytännön onnistumiseen. Julkishallinnossa muutosvastarinnan merkitys korostuu. Jotta hallintoa voidaan uudistaa, tulee sen taakse saada erityisesti se joukko, johon uudistus tulee eniten vaikuttamaan. Tämän joukon mukaan ottaminen uudistuksen valmisteluun on usein onnistumisen kannalta välttämätöntä. Saman joukon osallistuminen voi kuitenkin kutistaa hienoakin ja kunnianhimoista ideaa vaatimattomammaksi retoriseksi hankkeeksi. (ks. esim. Stenvall 1997; Nyholm 2008.) Hallinnon uudistamisessa retoriikka on keskeisessä asemassa, mutta varsinaiseksi ongelmaksi se muodostuu, kun sanat uudistuksen suunnittelussa ja teot toimeenpanossa eivät vastaa toisiaan. Syynä tähän voi olla uudistamisen retoriikka itsessään, sillä mikäli hallintouudistuksen kautta tavoiteltavat visiot ovat löyhiä ja epämääräisiä, koko uudistuksen toimeenpano vaikeutuu. (Pollit & Bouckaert 2004, 199.)

Hallintouudistusten lukuisten edellä mainittujen haasteiden lisäksi haasteiden rinnalla tässä tutkielmassa halutaan nähdä mahdollisuudet, jotka voidaan haasteista kääntää voitoksi. Vedung (1997, 212–245) esimerkiksi nostaa esiin hallintouudistusten onnistumisen edistämisen elementtejä, joihin tämänkin tutkielman tutkimuskysymyksissä viitataan. Hallintouudistusten kokonaisuuden näkökulmasta Vedung puhuu hallintouudistuksen tuloksiin vaikuttavista tekijöistä ja jaottelee ne kuuteen ryhmään:

- 1) Uudistuksen tausta: uudistuksen suunnan ja sen poliittisen kannatuksen lisäksi siitä aiheutuvien muutosten suuruus, saatu huomion määrä sekä uudistamisen kohteiden osallistuminen
- 2) Uudistuksen muoto: uudistuksen retoriikka, tekninen monimutkaisuus ja uudistamisen teorioiden soveltuvuus
- 3) Implementaatioprosessin tekijät: uudistuksen toteuttajien ymmärrys, kyky ja halu tehdä uudistuksia
- 4) Uudistuksen kohteet: uudistuksen kohteiden ymmärrys, kyky ja halu vastaanottaa uudistuksia
- 5) Rinnakkaiset interventiot: muut muutokset, joiden toiminta voi vaikuttaa reformin lopputuloksiin
- 6) Muut sidosryhmät: uudistusalueella toimivat muut sidosryhmät voivat vaikuttaa uudistusten onnistumiseen.

Tutkielman toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytysten näkökulmasta erityisen mielenkiintoista on, miten nämä tuloksiin vaikuttavat tekijät näyttäytyvät valmistelussa muiden haasteiden ohella.

## 2.3 Kunta hallinnon uudistamisen kontekstissa

Hallintouudistus kokonaisuudessaan saa muotonsa ja sisältönsä uudistamisen kontekstista (Pollit 2010). Tässä tutkielmassa kunnallishallinto toimii hallinnon uudistamisen kontekstina. Tässä luvussa tarkastellaan kunnallishallintoon kohdistunutta reformipolitiikkaa erityisesti kuntakäsityksen monipuolistumisen kautta. Kunnallishallintoon kohdistunut hallinnon uudistaminen on ollut viime vuosisadan alusta lähtien heiluriliikettä kuntien itsehallinnon ja valtion ohjauksen lisäämisen välillä. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana uudistukset ovat painottaneet kuntien vapautta, mutta samalla palveluvelvoitteiden määrä on kasvanut ja valtion rahoitus on nähty riittämättömänä. Kuntien tehtävien kasvu riittämättömän rahoituksen ja heikon kuntien talouden kehityksen kanssa ovat käytännössä syöneet muutoin uudistusten kautta lisääntyneen autonomisen liikkumavaran. Kuntarakenteen kehittämisessä valtion rooli on perinteisesti ollut kuntien itsemääräämisoikeutta kunnioittava. 2000-luvulla valtion hallinto on kuitenkin ottanut aikaisempaa aktiivisemmän roolin kuntarakenteiden uudistamiseen ja kuntien määrän vähentämiseen pyrkineissä uudistuksissa. (Haveri & Anttiroiko 2009, 199.)

Suomen kunnallishallinto on osa muutosta, jota voidaan pelkistetysti luonnehtia kehittymiseksi byrokraattisesta hallinnosta kohti itseohjautuva toimintayksiköitä ja yhteistyöhön toimintansa perustavia kuntakonserneja. Kunnallishallinto on muotoutunut kuvatun kaltaiseksi erityisesti monien 1980-luvulta eteenpäin toteutettujen hallintouudistusten johdosta. Anttiroiko ym. (2003, 137) mainitsee esimerkkinä vapaakuntakokeilun, kuntalain uudistamisen sekä valtiosuusjärjestelmän uudistamisen. Esimerkinkaltaisten uudistusten taustalla on ollut ajatus julkishallinnon tarpeesta sopeutua yhteiskunnassa ja sen toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, kuten kansantalouden ongelmiin, tietoyhteiskunnan kasvuun ja vahvistuvaan kansainvälistymiseen. Kansantaloudellisen tilanteen heikentyessä ja kestävyysvajeen kasvaessa keskustelut tehokkuuden lisääntymisestä ovat voimistuneet myös Suomessa. Kuntien olemassaoloa perustellaan ja arvioidaan hyvin pitkälti tehokkuuden ja niiden palvelukyvyn mukaan (ks. esim. Sipponen 2016, 111). Tehokkuuden ja taloudellisuuden korostaminen ovat näkyneet tätä kautta myös luonnollisesti valtion kuntiin kohdistuneessa reformipolitiikassa.



Tehokkuutta on tarkasteltu kotimaisessa reformipolitiikassa rakenteiden, ohjauskeinojen tai prosessien kautta, ja sen nähdään perustuneen ennen kaikkea käsitykseen kunnan roolista politiikka- ja palvelutehtävissä. Kunnan olemusta ja tehtäviä voidaan Jäntin (2016, 48) mukaan kuitenkin kuvailla huomattavasti laajemmin esimerkiksi yhdyskuntana, hallinto- tai palveluorganisaationa. Yhdyskunnan ja yhteisöllisyyden kautta tarkasteltuna kunta näyttäytyy esimerkiksi paikallispolitiikan muotoilijana, ristiriitojen ratkaisijana ja vahvana yhteiskunnallisena toimijana. Kunta hallinto- ja palveluorganisaationa vastaa puolestaan julkisen palvelutehtävän järjestämisestä sekä palveluiden jakamisesta että rahoittamisesta. (Page 1991,1; Anttiroiko 1991, 93.) Kuntaorganisaation tarkasteleminen valtion ja kuntalaisen välissä puolestaan sovittaa eri suunnista tulevia, joskus ristiriitaisiakin, vaatimuksia yhteen. Kuntalaiset paikallisyhteisön jäseninä pystyvät vaikuttamaan omaan yhdyskuntaansa ja samanaikaisesti valtio pystyy toimeenpanemaan poliittisia ratkaisuja kuntaorganisaation kautta. (Anttiroiko 1991, 85.)

Kunnan olemuksen nähdään tänä päivänä Jäntin (2016) mukaan muodostuvan valtion ja kuntalaisten välitysmekanismina toimimisen lisäksi palvelu- ja politiikkatehtävistä, joissa kunta näyttäytyy sekä itsenäisenä poliittisena toimijana ja demokraattisena paikallisen päätöksenteon alustana että palvelujen tarjoajana. Kuntakäsityksiä jäsentävät monenlaiset tulokulmat ja ne vaikuttavat yhtä monimuotoisesti kunnan asemaan, toimintaan ja johtamiseen. Käytännössä roolit sekoittuvat ja toimivat päällekkäin politiikkakunnasta palvelukuntaan. Käsitys kunnan roolista voidaan nähdä ennen kaikkea monipuolistuneen 2000-luvulla, mutta vallitseva kuntakäsitys näyttäytyy silti hyvin epämääräisenä ja päätöksentekijöiltä nähdään puuttuvan selkeä visio siitä, millaiseksi kuntien roolin tulisi jatkossa muotoutua. (Haveri 2011; Hakari 2013, 67.)

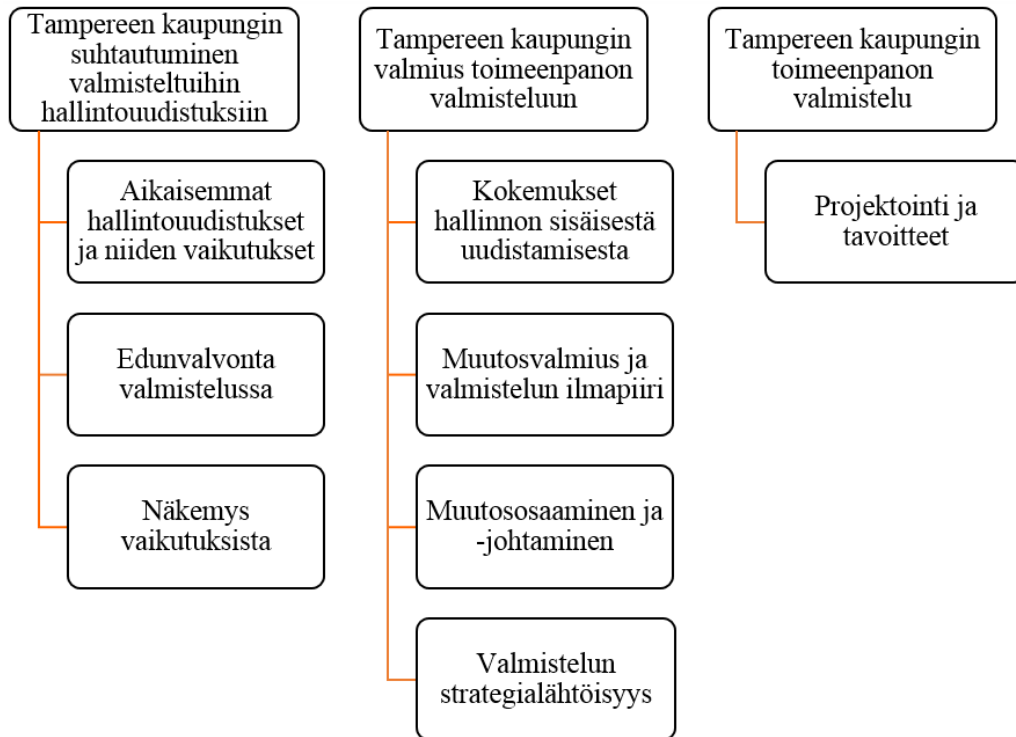
Kuntiin kohdistuvan reformipolitiikan näkökulmasta mielenkiintoista on, että eriävät käsitykset kunnasta sen tehtäväorientoitumisen ja paikallisyhteisön vallan käyttämisen suhteen muodostavat Jäntin (2016, 59–50) mukaan jännitteen kunnan ja valtion hallinnon välille. Eriäviä käsityksiä liittyy myös siihen, mitä varten kunnat ovat ylipäättään olemassa ja mistä ne saavat toimivaltansa. Käsitykset määrittelevät kuntien toimikenttää ja -aluetta sekä sen suhdetta muihin. (Page 1991, 2.) Palvelujärjestämiseen liittyvissä kunta- ja palvelurakennemuutospyrkimyksissä on käyty Stenvallin ym. (2015) mukaan jatkuvaa valtataistelua muun muassa puolueiden, kuntien, valtion keskushallinnon ja erilaisten professioiden välillä. Toimijoiden väliset jännitteet näyttäytyvät tempoilevina ja epäjohtonmukaisena valtion hallinnon toimintana, jossa keinovalikoima vaihtuu kunkin hallituksen myötä, ja jossa kunnat ovat jääneet enemmänkin sivustakatsojan rooliin.

Valtion motiivina kuntien tehtävien ja niihin kohdistuvan reformisäätelyn taustalla on erityisesti 2000-luvulla ollut pyrkimys kansalaisten yhdenvertaisuuden varmistamiseen eri puolilla maata. 2000-luku on ollut hallinnon tutkijoiden mukaan (esim. Möttönen 2011; Stenvall ym. 2015) kompleksisuuden lisääntymisen, sirpaloitumisen ja epävarmuuden sekä erilaistumiskehityksen aikaa. Tutkijoiden (emt.) mukaan paikallisuuden huomiointi ja päätösvallan hajauttaminen lähemmäksi kuntalaisia tulisi olla nykyajan reformipolitiikan keskiössä keskushallintojohtoisen sääntelyn sijasta. Kyse ei ole niinkään toimivaltuuksista valtion suuntaan, vaan kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta hajauttamalla toimivaltaa kuntalaisille, ja heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisesta paikallisyhteisöissään.

#### *Kuntiin kohdistuvat hallintouudistusten vaikutukset*

Kun tarkastellaan kuntaa hallinnon uudistamisen kontekstissa, yksi oleellinen näkökulma on kuntiin kohdistuvat reformien vaikutukset – sekä toivotut että ei toivotut. Pollit ja Bouckaert (2000, 98–99) ovat jäsentäneet hallintouudistusten vaikutuksia aikaisemmin esimerkiksi operationaalisiin, prosessuaalisiin, systeemisiin ja uudistusten visioiden täyttämiseen liittyviin vaikutuksiin. Tässä tutkielmassa hallinnon uudistamisen vaikutuksia pyritään tarkastelemaan erityisesti kotimaisessa kuntakontekstissa, johon tutkielman tapaus, sote- ja maakuntauudistus Tampereella, myös sijoittuu. Uusimman ja lähes ainoan kuntakontekstiin sijoittuvan kunnan tehtäviä vähentäneen reformivaikutusten arviointitutkimuksen on tehnyt Jäntti vuonna 2016 Kainuun hallintokokeilusta. Kainuun hallintokokeilun arviointitutkimuksen perusteella on ansiokkaasti pystytty lisäämään ymmärrystä kuntavaikutuksia, kun niiden tehtäviä siirretään isommille alueellisen tason toimijoille. Tämän tutkielman kontekstin kannalta näkökulmalla on hyvin paljon yhteistä myöhemmin tarkasteltavan sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmistelun kanssa.

Jäntin (2016, 114) aineistolähtöinen tutkimus nosti esiin kolme yläkategoriaa, jotka kuvasivat niitä muutoksia, joita hallintokokeilusta oli kunnille aiheutunut. Yläkategoriat hänen tutkimuksessaan olivat organisatoriset, toiminnalliset, johtamisen ja kuntakäsityksen muutokset. Jokaista yläkategorian sisältöä täydensivät alakategoriat, jotka on esitelty alla olevassa kuviossa 3. Tutkimuksesta tulee kuitenkin huomata, että vaikutusten erittely ei hallintokokeilussa ole niin mustavalkoista, kuin se näyttää. On mahdotonta aukottomasti todeta, että Jäntin kategorisoimat vaikutukset olisivat tapahtuneet vain hallintokokeilun johdosta. Jäntin (2016) kuvaamat muutokset tapahtuivat eri Kainuun kunnissa myös hyvin vaihtelevassa tahdissa. Samoin muutoksen sisäistämiseen tarvittava aika vaihteli kuntien välillä.



Kuvio 3. Kunnan tehtävien vähentämiseen liittyneet uudistamisen vaikutukset (Jäntti 2016)

Ensimmäiseksi tehtäväkentän kapeneminen vaikutti Kainuun kuntien organisaatioihin. Organisaation toimintaan, rakenteisiin, hallintoon ja talouteen liittyvät muutokset olivat tarkastelukunnissa hyvin konkreettisesti havaittavissa ja tarvittaessa myös mitattavissa. Kyseiset organisatoriset muutokset olivat Jäntin (2016, 121) mukaan selkeimmin odotettavissa reformin myötä. Palveluiden karsiutuessa organisaatio on kaventunut samassa suhteessa, joten myös johtamisjärjestelmään ja hallintorakenteisiin on tehty tähän liittyen Kainuun kunnissa muutoksia.

Toiseksi tehtäväkentän kapeneminen vaikutti kuntien johtamiseen. Johtamisen muutokset liittyivät erityisesti johtamisen tasoihin, tahoihin ja suuntiin sekä johtamiskäytänteiden muuttumiseen sekä rajapintoihin kohdistuvien painopiste-erojen muutoksiin. Kunnan sisäisen sektorirajojen ylittävän johtamisen lisäksi johtamisen tarpeet kohdistuivat ylikunnallisiin kuntalaisten elinoloihin liittyviin asioihin. Kainuussa huomattiin, että vaikka aikaisemminkin ylikunnallista yhteistyötä oli tehty aktiivisesti yli rajojen, muutoksen myötä raja- ja yhdyspintoja erilaisiin monitasoisiin palvelukokonaisuuksiin eri toimijoiden välille syntyi huomattavasti enemmän. (Jäntti 2016, 124–125.) Jäntin aineistosta nousee esiin kunnan toiminnan fokuksen muuttumisesta johtuvia uudenlaisia johtamisen tarpeita. Kainuussa huomattiin johtavilta virkamiehiltä ja poliitikoilta tarvittavan kykyä hallita ja johtaa entistä laajempia kokonaisuuksia sekä ymmärtää asioiden välisiä riippuvuussuhteita, yhteyksiä ja vaikutuksia uudenlaisista näkökulmista. Tehtäväkentän kaventuminen ei näyttänyt

helpottaneen kuntajohtamista, vaan pikemminkin päinvastoin. Johtamisen vaikeuskerroin nähtiin muodostuvan erityisesti verkostojohtamisen ja rajapintojen yhteistyön rakentamisen merkityksen nousun kautta. Samankaltaisesti myös sidosryhmäsuhteiden merkitys nousi Kainuussa.

Kolmanneksi tehtäväkentän kapeneminen vaikutti kuntakäsityksen muuttumiseen. Kuntakäsityksen muutos liittyi keskeisesti kunnan roolin muutokseen sote-palvelujen siirron myötä. Sote-palvelut ovat olleet suuri osa kuntaa erityisesti sen toimialan kattavuuden ja taloudellisen merkittävyyden vuoksi. Toisaalta Jäntin (2016, 118) mukaan tehtävien siirtymistä voidaan katsoa myös vastakkaisesta näkökulmasta, ja ajatella ettei kunnan rooli ole juurikaan kokeilun myötä muuttunut. Näkemystä Jäntti perustelee hallintouudistuksen näkemisellä teknisluonteisena, jolloin vain päätöksenteko ja resurssit siirtyvät, mutta uudistus ei muuten vaikuta kuntaan. Kun uudistus on nähty enemmän teknisluontoisena, tehtävien siirto on koettu vapauttavana ja ennen kaikkea uuden alkuna.

Tämän kaltainen suhtautuminen, jossa kunnan roolin ei nähdä ontoutuvan sote-palvelujen siirrossa, perustuu monimuotoiseen kuntakäsitykseen. Monimuotoisen kuntakäsityksen omaavissa kunnissa uudistuksen toimeenpano ja resurssien uudelleensuuntaminen muutoksen jälkeen on nähty onnistuneen helpommin kuin kunnissa, jossa kunnan tarpeellisuutta ja olemusta perustellaan edelleen kunnan palvelutehtävien kautta. (Jäntti 2016, 128–129.) Monimuotoinen kuntakäsitys on sote-palvelujen siirron myötä Kainuussa perustunut Jäntin (2016, 130–131) mukaan erityisesti kunnan elinkeinopolitiikkaan, työllisyydenhoitoon ja yleisesti elinvoiman vahvistamiseen ja luomiseen. Kunnan oikeutus olemassaoloonsa on muodostunut laaja-alaisesti, ja kunnissa on panostettu jo ennen muutosta useaan eri perustehtävään.

Kuntakäsitysten taustalla vaikuttavat erilaiset fundamentit, joista helposti sopeutuva monimuotoinen kuntakäsitys korostaa kunnan itsehallinnollista luonnetta ja monipuolista roolia eri tehtäväkokonaisuuksissa. Yksipuolinen palvelutehtävään perustuva kuntakäsitys puolestaan painottaa kuntaa enemmänkin valtionhallinnon jatkeena julkisten palveluvelvoitteiden hoitajana (ks. esim. Laamanen 2007, 256–257). Edellä mainitun kaltainen palveluorientoitunut kuntakäsitys on ollut Jäntin (2016, 131) mukaan seurausta viime vuosikymmeninä erityisesti hyvinvointivaltion rakentamisen ja sen kehittämisen aikakaudesta. 2000-luvun reformipolitiikka on kuitenkin luonut kuntiin perustavanlaatuisia muutoksia, joista on tarjoutunut mahdollisuus tarkastella kriittisesti näitä pitkään vallinneita käsityksiä kuntien roolista, ja muotoilla tulevaisuuden kuntakäsitys, johon uudistunut kunta voi alkaa nojaamaan.

Muutoksen myötä Kainuun kunnissa on noussut keskeiseksi pohtia, mihin jäljelle jääneitä resursseja halutaan kohdentaa. Tässä kohdentamisessa Jäntin (2016, 213–214) mukaan korostuvat paikalliset

vahvuudet ja kuntien erottautumispyrkimykset toisistaan saman alueen sisällä, mikä puolestaan kiihdyttää erilaistumiskehitystä ja monimuotoisuuden lisääntymistä. Erilaistumiskehitys voi myös johtaa siihen, ettei kaikissa kunnissa välttämättä löydetä uutta roolia. Kriittisesti tarkasteltuna erilaistumiskehityksen ei voitu nähdä johtuvan Kainuussa pelkästä hallintokokeilusta, sillä erilaistumiseen vaikuttavat vahvasti myös esimerkiksi toimintaympäristö mukaan lukien megatrendit, olosuhdetekijöiden muutokset ja kuntien oma strateginen toiminta. Suomen monimuotoinen kuntarakenne itsessään myös saattaa edistää erilaistumista (Airaksinen, Nyholm & Jäntti 2011, 139–141).

Hallintouudistukset, jotka ovat kohdentuneet kuntien tehtäväkentän kaventamiseen, ovat aiheuttaneet muutoksia aikaisemman tarkastelun perusteella kuntaorganisaatioon ja sen toimintaan, kuntajohtamiseen sekä kuntakäsityksiin. Jäntin mukaan Kainuun hallintokokeilun kaltaisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja alueellisten itsehallintoalueiden perustamisen myötä uudistuksen koskiessa koko Suomen kuntakenttää on aiheellista olettaa, että uudistukset tulevat aiheuttamaan muutoksia myös neljänneksi kuntalaisuuteen ja viidenneksi kunta-valtio-suhteeseen. (Jäntti 2016, 213.)

Neljänneksi muutos mahdollistaa kunnan ja kuntalaisten välisen suhteen vahvistamisen kuntajohtamisen uudelleentarkentamisella. Erityisesti sote-palveluihin kohdistuneen valtion ylhäältä-alas-ohjauksen ja tavoitteiden asettamisen sijasta johtamisessa on mahdollista huomioida paremmin paikallisia tarpeita alhaalta-ylös. Kun kunnan rooli, asema ja legitimitetti ovat aikaisemmin muotoutuneet erityisesti kunta-valtio-suhteen myötä palvelutehtävien täyttäjänä, muutos voi painottaakin aikaisempaa vahvemmin kunnan jäsenten legitimitettiä tulevaisuuden kunnan toimia kohtaan. (Jäntti 2016, 214–2017.) Samalla tavoin myös kuntalaisuuden olemus ja kuntalaisen rooli on määrittynyt aikaisemmin kunnan palvelukuntaroolin myötä ja kuntalaisten roolissa on painottunut palvelunäkökulma (Anttiroiko 1992b, 91).

Viidenneksi sote-palvelujen siirtyessä pois kunnilta valtakunnallista kunta politiikkaa ohjaavien tekijöiden voi ennustaa myös muuttuvan. Valtion ja kuntien ei tehtävien siirron myötä tarvitse huolehtia kunnan kantokyvyn riittämisestä palvelutehtävien järjestämiseen. Valtakunnallisesti muutoksen myötä poistuisi tarve ohjata esimerkiksi pieniä kuntia tiettyyn optimaaliseen kuntakokoon, jotta tehtävien järjestäminen pystyttäisiin turvaamaan. Tämän nähdään vapauttavan ja avaavan uusia mahdollisuuksia, miten kuntia tarkastellaan. Tämän puolestaan nähdään edelleen kiihdyttävän aikaisemmin tarkasteltua erilaistumiskehitystä, kun kuntien toiminnassa voidaan keskittyä paikallisiin erityiskysymyksiin. Kuntien monimuotoisuus haastaa valtion kuntien

parempaan yksilölliseen kohtaamiseen kunta-valtio-suhteessa. Ehkä kunta-valtio-suhteessa kehitytään tulevaisuudessa Harisalon (2011, 39) ennusteen mukaan kohti kuntakentän moninaisuuden aikaisempaa parempaa tunnustamista, jolloin kunnallista itsehallintoa ei nähdä valtiovallasta riippuvaisena, vaan valtioon vaikuttavana voimana. (ks. myös Jäntti 2016, 216.)

Kuntiin kohdistuvat ja kuntien toteuttamat hallintouudistukset ja niiden vaikutukset aiheuttavat kuntakontekstissa monenlaisia muutoksia. Tässä tutkielmassa halutaan korostaa vielä kuntakäsityksen muuttumisen vaikutuksia muita muutoksia laaja-alaisemmaksi. Kuntakäsitys nähdään Haverin ym. (2015b, 116–117) tapaan vaikuttavan kunnan todellistumiseen kaikista vahvemmin. Todellistuminen on kunnan johtamista, toiminnan ja organisoinnin tapoja sekä kunnan suhde ympäröivään yhteiskuntaan. Kuntakäsitys nähdään perustana sille, kuinka muut todellistumisen elementit tullaan järjestämään. Käsitys kunnan roolista ja tietyllä tapaa käsitys kunnan tulevaisuudesta ohjaa muut ympärilleen muotoonsa, ei toisin päin.

Luvun loppuun haluan nostaa esille vielä ajatuksia kuntien toisistaan poikkeavista suhtautumisesta hallintouudistusten toteuttamiseen. Osa kunnista on ryhtynyt toteuttamaan hallintouudistuksia 2000-luvulla hyvinkin aktiivisesti tehden oma-aloitteisesti esimerkiksi kuntaliitoksia, palvelujenjärjestämisyhteistyötä tai sote-piirejä ja -kuntayhtymiä. Osa on osoittanut mieltään ja jättäytynyt kokonaan esimerkiksi hallintouudistuskokeilujen ulkopuolelle. Osan kunnista on nähty halunneen suojelevan vain itsehallintomääräämis-oikeuttaan ja tehneen vain uudistuksia, joilla on pyritty estämään keskusohjattujen uudistusten kohteeksi joutuminen. Osassa kunnissa muutostarve on saatettukin tunnistaa, mutta sen toteuttamiseen ei ole tartuttu, sillä uuden kunnan suunta ei ole ollut selkeä. Odottelu on tällöin lamaannuttanut toimintaa sen sijasta, että aktiivisesti olisi tilannekuvan ja toimintaympäristöanalyysin perusteella rakennettu tietä toivottuihin tavoitteisiin. (Jäntti 2016, 123.) Kuntien suhtautuminen ja rooli uudistusten toteutukseen onkin vaihdellut paljon riippuen hallintouudistuksesta proaktiivisesta toiminnan kehittämisestä, passiivisista toimista passiivis-aggressiiviseen uudistamisen välttämiseen. (Jäntti 2016, 96–97.)

Anttiroiko (1995, 157) on määritellyt lähestymistapoja suhteessa organisaatioiden kulttuuriseen muutokseen, jota hallintouudistusten yhteydessä vähemmän tai enemmän myös ilmenee. Anttiroiko nostaa esiin aktiivisen sopeuttamisstrategian, passiivisen valtion ohjaukseen jättäytyvän sopeutumisstrategian ja pakkotilanteen saneleman muutoksen. Stenvall, Vakkala ja Sandberg (2017, 54) ovat pohtineet myös kuntien strategioita uudistusten toimeenpanossa ja niistä selviytymiseen. Aikaisemmin heidän mukaansa uudistuksissa ovat parhaiten pärjänneet ne, jotka eivät ole olleet proaktiivisia reformin toteutuksessa ja ovat odottaneet oman toimintansa sopeutuksissa. Nopeasti

etenevien ja kuntien tehtäviä, rakenteita ja olemusta perustavanlaatuisesti muuttavien uudistusten kohdalla on kuitenkin aiheellista kyseenalaistaa, onko odotteleva strategia enää perusteltu. Stenvall ym. (2017) kysyvätkin, sinetöidäätkö tiettyjen kuntien kohtalo jo uudistusten toimeenpanossa ja sen valmistelussa liiallisella varovaisuudella.

Luvun ensisijainen lähde, Jäntin väitöskirja Kainuun hallintokokeilusta, tarkastelee kevyesti kuntien suhtautumista uudistukseen, mutta ei sen enempää tutki kunnan roolia muutoksen suunnassa tai muutoksen sujuvuuteen vaikuttavia tekijöitä. Jäntti (2016, 211) kuitenkin pitää tematiikkaa mielenkiintoisena, ja näkee, että teemaan olisi syytä jatkossa paneutua tarkemmin. Tässä tutkielmassa toimeenpanon valmistelu ja sen onnistumisen edellytykset nähdään kohdistuvan hyvin lähelle Jäntin kuvailemaa jatkotutkimusmahdollisuutta. Kunnan rooli muutoksen suunnassa nähdään tässä tutkielmassa suhtautumisen ja tekemisen kautta muotoutuvana. Sujuvuuden tekijöillä nähdään olevan puolestaan paljon yhteistä onnistumisen edellytysten kanssa.

## **2.4 Yhteenveto hallinnon uudistamisesta**

Suomen hyvinvointivaltion aikaisessa hallintojärjestelmässä ja siihen kohdistuneessa hallinnon uudistamisessa näkyy erityisesti kunnallishallinnon autonomisuus, toimeenpanevan hallinnon konsensushakuisuus, oikeusvaltion hallintokulttuurin korostuminen ja hallinnon uudistamisen virkamiesvetoisuus (Pollit & Bouckaert 2000, 220). Riggsin (1964) mukaan hallintoideologioiden mukaiset muutokset hallintojärjestelmissä ovat hitaita toteuttaa ja hallinnon uudistuksissa ei uuden voida koskaan ajatella täysin syrjäyttävän vanhaa, vaan ne jäävät näkyviin osittain limittäin ja rinnakkain. Hallintojärjestelmiä tulisivin hänen mukaansa tarkastella rakenteellis-funktionaalisina ja sosiaalis-historiallisina kokonaisuuksina.

Hallintouudistusmallien taustan ajatellaan tässä tutkielmassa kytkeytyvän uudistusten suunnitteluun ja toimeenpanoon, sillä juuri hallintouudistusten ajattelumallien ja mekanismien kautta uudistuksen vaikutukset voivat konkretisoitua (ks. esim. Haveri 2000b, 21). Perinteisen byrokratian ja uuden julkisjohtamisen kautta on kunnallishallinnossa siirrytty kohti uuden julkisen hallinnan ja uusweberiläisyyden hallintomalleja, jossa hallinta-ajattelun ja byrokratian parhaita puolia pyritään hyödyntämään. Digitaalisen hybrid hallinnan uskotaan antavan osviittaa siitä, mitä tulevaisuuden hallintomallilta odotetaan yhteiskunnan kehityksen myötä. Hallinta-ajattelu nähdään tutkielmassa keskeisen kuntakontekstin näkökulmasta tulevien hallintouudistusten paradigmana. Uudenlaisen

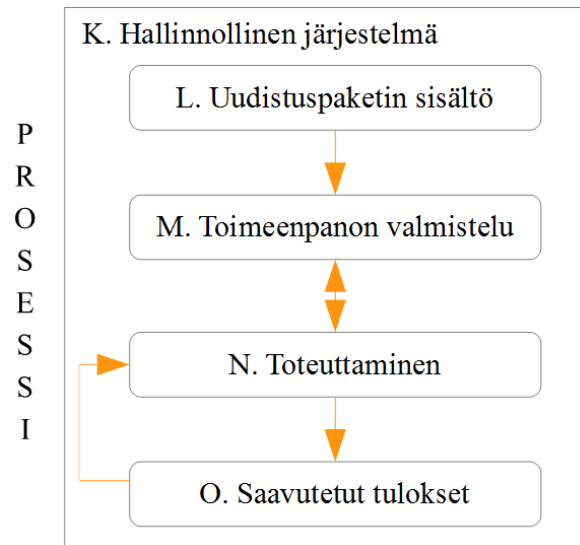
hallinta-ajattelun tulkintakehyksestä katsottuna hallintouudistukset näyttäytyvät tapana vastata kuntien toimintaympäristössä ja toimintaedellytyksissä tapahtuneisiin muutoksiin.

Hallintouudistus perustuu Airaksisen (2009, 39) mukaan aina tietoisesti valikoituihin ideoihin, analyttisiin käsitteisiin ja teoreettisesti todennettaviin oletuksiin. Yhtälailla hallintouudistukset ovat myös käytännön tekoja ja toteutusta, rakenteellisten muutosten toimeenpanoa, saavutuksia sekä muutosyrityksiä parempaan. Hallintouudistusten luokittelua tarkasteltiin teoreettisessa viitekehyksessä erityisesti sen tavoitteellisen luonteen kautta, jossa korostuivat varsinkin sisäinen ja ulkoinen toimintakyky. Margettsin ym. (2010) mukaan hallintouudistusten tavoitteellisuudessa tulisi ottaa huomioon sen ulottuminen taloudelliseen rationaalisuuteen, sosiaaliseen integraatioon ja tieteelliseen erikoistumiseen. Yhdenkin elementin puuttuessa uudistuksesta seuraa hyvin todennäköisesti odottamattomia seurauksia eli dysfunktioita. Mitä suuremmasta reformista on kyse, sitä enemmän toimeenpanossa voidaan myös olettaa olevan ongelmia ja vastarintaa. Teoriaosiossa tarkasteltuja hallintouudistusten haasteita peilataan siltaluvussa 6 vielä perusteellisemmin empiriasta nouseviin toimeenpanon valmistelun haasteisiin.

Kunnallishallinnon kontekstiin peilaten hallintouudistuksia ovat sävyttäneet monet eri tulkinnat kuntien tulevaisuuden toiminnasta, roolista ja asemasta. Valtaosa reformeista ovat muodostuneet kuitenkin erityisesti kunnan palvelutehtäviin keskittyvän kuntakäsityksen kautta. Tutkielman empiirinen konteksti, sote- ja maakuntauudistus, tulee vaikuttamaan merkittävästi kuntien toimintaan juuri tehtäväkentän pienenemisen kautta, joten edellä mainitun syyn ja hallintouudistusten toimeenpanon valmistelun vahvan sisältöpainotteisuuden vuoksi tutkielmassa nähtiin tarpeellisena luoda katsaus myös Jäntin (2016) Kainuun hallintokokeilusta tehtyihin johtopäätöksiin. Tehtäväkentän pieneneminen on Jäntin mukaan vaikuttanut kuntien toimintakulttuuriin, johtamiseen, rooliin ja painotuksiin perustehtävissä sekä tuonut kuntien keskinäiset erot selkeämmin näkyviin.

Pollitin ja Bouckaartin (2011) julkisen hallinnon uudistamisen malli erittelee ansiokkaasti uudistukseen vaikuttavia tekijöitä, mutta se jättää kuitenkin huomioitta hallinnollisen järjestelmän prosessistaan toimeenpanon valmistelun. Toimeenpanon valmistelun nähdään tässä tutkielmassa kohdistuvan kokonaisprosessissa uudistuspaketin sisällön ja toteuttamisen väliin ja saavan syötteitä molemmista sisällöistä (ks. kuvio 4.). Tähän näkökulmaan tutkielman empiirinen aineisto pyrkii tuottamaan havaintoja onnistumisen edellytyksistä.





Kuvio 4. Toimeenpanon valmistelu julkishallinnon uudistamisen prosessimallissa (mukaillen Pollit & Bouckaert 2011; Airaksinen 2009)

Teoreettisella viitekehyksellä ja sen taustoituksella sekä kuntakontekstin kuvaamisella on pyritty muodostamaan kokonaiskuva niistä osatekijöistä, joiden nähdään heijastuvan toimeenpanon valmisteluun. Tutkielmassa on tehty tietoinen valinta antaa empirian jäsentää tulkintaa toimeenpanon valmistelusta. Hallintouudistusten ja niiden toimeenpanon valmistelun nähdään olevan niin vahvasti sisältökysymyksiin perustuvia, että ne ohjaavat valmistelijoiden toimintaa ja määrittävät onnistumisen edellytyksiä (ks. esim. Pollit 2010).

### 3 METODOLOGIA

Tutkielman tutkimusstrategia perustuu tapaustutkimukseen, joka lähtökohtaisesti suosittelee yhdistämään kaikkia sellaisia aineistoja, joiden nähdään auttavan tutkimuksen kohteena olevan tapauksen ymmärtämisessä. Triangulaatiota käyttämällä tässä tutkielmassa pyritään erilaisten menetelmien ja tietolähteiden monipuoliselle yhdistämisellä saavuttamaan ilmiöön moninäkökulmaisuutta sekä korostamaan sen paradigmaisuutta. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 141–142.) Menetelmätriangulaatiota voidaan tehdä kahdella eri tavalla menetelmän sisällä tai menetelmien välillä (Laine ym. 2007, 24). Menetelmän sisäisessä triangulaatiossa tutkija käyttää saman menetelmän eri variaatioita. Menetelmän sisäinen triangulaatio ei kuitenkaan välttämättä paljasta sellaisia piirteitä, jotka voisivat ilmetä toisenlaisilla menetelmillä. Tässä tutkielmassa käytetään tarkemmin menetelmien välistä triangulaatiota, jotta ilmiön monimuotoisuus ja kokonaiskuva tulee huomioiduksi parhaimmalla mahdollisella tavalla. Menetelmätriangulaatio ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton, joten sen haasteita ja validiutta koskevia kysymyksiä pohdin tarkemmin tutkielman kriittisessä tarkastelun osiossa luvussa 7.2.

Laine ym. (2007, 25) huomauttavat erityisesti, kuinka tärkeää on, että tutkija arvioi joustavasti käyttämiään menetelmiään. Tutkimustyön edetessä syntyy jatkuvasti uusia näkökulmia, mikä voi puolestaan johtaa tutkimusasetelman muokkaamiseen. Varsinkin yhteiskuntatieteellinen tutkimus käsittelee hyvin ennakoimattomia puolia toiminnoista, rakenteista ja prosesseista, joten myös tutkimuksessa pitää säilyttää muutoksen mahdollisuus. Tämän näen tutkielmassa erityisesti vahvana perusteena aineiston analyysin abduktiiviselle otteelle, jota käsitellään ja tarkastellaan lähemmin aineiston analyysin luvussa 4.2 yhdessä aineistoriangulaation kanssa.

#### 3.1 Aineiston keruumenetelmät

##### *Haastatteluaineisto*

Elo ja Kyngäs (2008, 109) huomauttavat, että haastatteluotoksen tulee edustaa parhaansa mukaan perusjoukkoa, josta se on tarkoituksenmukaista poimia. Tässä tutkielmassa haastateltaviksi pyrittiin valitsemaan asiantuntijoita laaja-alaisesti caseorganisaation eri tasojen asiantuntija- ja

johtotehtävistä. Tutkimusasetelman lähtökohdat asettivat korkeita vaatimuksia haastateltavien valinnalle. Heillä tuli olla näkemystä sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtymiseen ja/tai maakuntahallinnon muodostumiseen painopisteen ollessa kuitenkin valmistelun suunnittelussa ja muutoksen johtamisessa. Yhteensä seitsemällä haastateltavalla oli 104 vuoden kokemus caseorganisaation toiminnasta 35 ja 5 vuoden vaihteluvälillä.

Haastatteluaineisto kerättiin lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun välimuodolla eli puolistrukturoidulla teemahaastattelulla. Hirsjärvi ja Hurme (2008) erittelevät, että puolistrukturoidulle teemahaastattelulle on kuvaavaa, että haastattelun lähtökohta on osittain lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia osioita. Teemahaastattelujen tulisi Hirsjärven ja Hurmeen (2008) mukaan olla luonteeltaan suhteellisen vapaamuotoisia ja etukäteisen teemoittelun rooli tulisi olla lähinnä suuntaa-antava. Laineen (2007) mukaan teemahaastattelu ei ole oikea tapa kerätä tietoa kokemuksista ja näkemyksistä, sillä jokainen haastattelijan kysymys rajaa ja ohjaa tahtomattaankin haastateltavaa. Aineistossa piileeikin tällöin riski aineiston määrittymisestä tutkijan intressin eikä haastateltavan autenttisen kokemusmaailman mukaiseksi.

Laineen (2007) kuvaamaa taipumusta pyrittiin aineiston keruun haastattelutilanteissa huomioimaan useammalla eri tavalla. Jokaisen haastattelun alussa korostin haastateltavilleni, että en ole kiinnostunut esimerkiksi caseorganisaation virallisesta kannasta, vaan juuri heidän näkemyksistään ja kokemuksistaan ilmiöstä. Haastattelutilanteessa ei myöskään puhuttu teoreettisilla käsitteillä, vaan haastateltavien annettiin puhua vapaasti ja vapaalle keskustelulle annettiin tietoisesti tilaa. Tällöin irtauduttiin helpommin niin sanotusti rajaavasta ja kahlitsevasta teemoittelusta ja saavutettiin aidompaa vuorovaikutusta. Tämä nosti esiin erityisesti haastateltavien omia kokemuksia ja näkemyksiä tutkielman kiinnostuksen kohteena olevasta ilmiöstä ja antoi tilaa haastateltavien vapaaehtoisesti korostamille merkityksille. Käytetty väljä teemahaastattelurunko löytyy tutkielman liitteestä 1.

Haastattelut nauhoitettiin helmi- ja maaliskuun vaihteessa 2017. Haastateltavina caseorganisaatiosta oli neljä valmistelussa tiivisti mukana olevaa johtajaa ja kolme erityisasiantuntijaa. Haastattelujen kesto vaihteli 49 minuutista tuntiin ja 21 minuuttiin. Kaikki haastattelut litteroitiin ja muokattiin hyvän tutkimustavan mukaisesti luottamuksellisesti. Välisanoja, tarpeettomia ja tunnistettavia murteellisia ilmaisuja poistettiin ja korjattiin tunnistamattomaan sekä yleisempään muotoon. Mikäli aineisto on vaatinut selvennyksiä, aineistoon on lisätty sulkeisiin yleisempi, haastateltavan viittaama kohde. Lainauksen katkaisu on kuvattu käyttäen kolmea pistettä (...). Eettisistä syistä tuloksien esittelystä on myös häivytetty pois haastateltavat erittelevä koodisto.

Osa haastateltavista tunsu minut entuudestaan, sillä työskentelin caseorganisaatiossa tutkielmaa tehdessäni. Pohdin pitkään ennen ja jälkeen haastattelujen, miten heidän tuntemisensa vaikutti haastattelutilanteeseen tai siihen, mitä tuntemani kollegat toivat esiin haastatteluissa. Entuudestaan tuntemani haastateltavat eivät mielestäni tuoneet esiin asioita, joita he eivät olisi voineet muussakin asiayhteydessä puhua jollekin toiselle kollegalle. Koin, ettei asemani työyhteisössä tuonut juurikaan etua tai haittaa. Osallistuva havainnointi vaikutti mielestäni haastateltavien tuntemisen sijasta enemmän haastattelujen luonteeseen erityisesti mahdollisuutena kysyä caseorganisaatiosta hieman syvällisempiä tarkentavia kysymyksiä. Tutkielman aineiston luotettavuuden parantamiseksi kutsuin myös haastateltavakseni ihmisiä, joita en voi varsinaisesti sanoa tuntevani. Tämän voi osaltaan nähdä neutralisoivan otostani ja vähentävän ylimääräisiä sivuvaikutuksia aineiston keruun kohdalla. Ajattelen Laineen (2007) tapaan, ettei haastatteluaineiston keskeinen rajoitus tule haastattelijan asemoitumisesta caseorganisaatiosta, vaan siitä seikasta, ettei haastateltava oikeastaan koskaan voi täysin tietää, mitä ihmiset oikeasti asioista ajattelevat tai tietävät tai miten ja minkä perusteella he todellisuutta tulkitsevat. Haastattelijalla ei voi muuta kuin toivoa, että haastateltavat vastaavat rehellisesti ja parhaan ymmärryksensä mukaisesti.

#### *Havainnointiaineisto*

Haastatteluaineiston lisäksi tutkielmassa hyödynnettiin osallistuvassa havainnoinnissa syntyneitä havaintopäiväkirjoja, joita keräsin erilaisten kokouksien ja tapaamisien yhteydessä. Havaintopäiväkirjoihin kirjoitin muistiin tiivistyksiä, puheenvuoroja, kommentteja, heittoja ja vaikutelmiani sekä omaa pohdintaani kokouksen aihepiireistä ja yleisestä ilmapiiristä. Havaintojen kirjaaminen ei ollut kevään aikana kovin systemaattista, enkä tutkielman teon alkaessa etukäteen määritellyt, mitä ja miten havainnoin. Havaintopäiväkirjan asema tutkielmassa ei ollut siis etukäteen määriteltä. Etukäteen ajattelin sen toimivan esiymmärryksen luojana ja tausta-aineistona empiirisen kontekstin kuvaamiselle sekä aineiston analyysille ja sen johtopäätöksille. Ennakoin, että havaintopäiväkirjat voisivat ikään kuin vahvistaa haastatteluaineiston analyysin tuloksia, mikäli samankaltaista tulkintaa voisi tehdä myös havaintopäiväkirjoistani.

Havaintopäiväkirjojen aineistoa muodostui loppujen lopuksi 32:sta eri tapaamisesta 46 sivun verran. Havaintopäiväkirja tallensi erityisesti vapaamuotoista pohdintaa valmisteluprojektin alkuvaiheesta eri valmistelun osakokonaisuuksista. Alla on tyypillinen esimerkki havaintopäiväkirjasta:

*”Keskustelussa ilmeni, että kaupungin sisäinen valmistelu on kaavaillut yhdessä Pirkanmaan maakunnan kanssa skenaarioiden ja variaatioiden rakentamista sekä mahdollisia etenemispolkuja tukipalvelujen osalta.*

*ICT:n osalta mainittiin, että maali pitäisi olla mahdollisimman pian näkyvissä, sillä infraa pitää alkaa rakentamaan isolla joukolla. Kone lähtee muuten vain viemään kun suunnittelu alkaa!*

*Keskustelussa tehtiin nostoja myös esimerkiksi avo- ja asumispalveluiden tulevaisuuden näkökulmasta. Huolissaan oltiin siitä, viekö toimintamallin rakentamisen jälkeinen työ ja kaupungin sisäinen integraatiotyöskentely nyt valmistelua väärään suuntaan. Sisäistä kehittämistä pitäisi pohtia enemmänkin soten ja digitaalisuuden näkökulmista, kun nyt hyvinvoinnin palvelualueella viimeistellään yksikkörakenteita ja -käytänteitä. Kysymyksiä herätti erityisesti se, miten voidaan varmistaa, onko työ sen suuntaista, mikä palvelee sotea ja/tai Tamperetta 2019.”*

*Muistiin: tarve tukipalvelujen vaihtoehtoisten toimintamallien arvioinnille, huoli ICT-resurssien vähyydestä, sisäinen kehittämisen ja toimintamallin jalkautuksen varmistaminen sote-irrotuksen rinnalla.”*

*(Ote havainnointipäiväkirjasta, s. 19, Tampereen kaupungin edustajat maakunnan yhteiset asiat -teemaryhmissä kokouksesta.)*

Caseorganisaation havainnointiani voi kutsua avoimeksi, sillä en havainnoidessani tiennyt, miten tapahtumaketjut jatkuivat, mikä on lopputulos tai saati, miten tulevaisuus tulisi muuttamaan nykyisyyttä (Laine ym. 2007). Tutkimuksen tapauksen ymmärtäminen avoimeksi prosessiksi on linjassa tutkielman konstruktionistisen ajattelun kanssa erittäin hyvin. Hallinnon uudistukset itsessään sekä niiden toimeenpanon valmistelu on valmistelijoiden yhteisöllisesti muotoutunut sosiaalinen konstruktio. Osallistuva havainnointi auttoi hahmottamaan paremmin, kuinka caseorganisaation valmistelun tekeminen vaikutti kevään tapahtumiin ja kuinka tapahtumat muuttivat toimintaympäristöä. Valmistelutyön näkeminen sosiaalisten konstruktioiden kautta näkyy myös valmistelijoiden tuottamissa uudistusasiakirjoissa ja muussa materiaalissa, josta saadaan siirtymä empiirisen aineiston kolmanteen ja viimeiseen osaan -dokumentointiaineistoon. Valmistelun virallinen puoli ilmenee sote- ja maakuntauudistuksessa dokumenttiaineiston, kuten esimerkiksi voimaantulolain pykälistä, mutta virallinen valmistelu antaa kuitenkin kohtuullisen yksiulotteisen kuvan kunnissa tapahtuvasta valmistelusta (Jalonen 2007). Tästä syystä lisäarvoa nähdään tuovan virallisen ja muodollisen valmistelun lisäksi tarkastella niitä toimijoita ja toimintoja, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat kunnissa valmistelun suuntaan ja tehtyjen päätösten sisältöihin. Osallistuva havainnointi mahdollisti tämän kaltaisen epävirallisen puolen havainnoinnin.

### *Dokumentointiaineisto*

Keräsin tutkielman dokumentointiaineistoa tammikuusta huhtikuun 2017 loppuun asti, eli käytännössä koko tutkielman teon ajan. Erilaista aineistoa kerääntyi suhteellisen helposti aiheeseen perehtyessä sekä myöhemmin aineistoa analysoitaessa ja johtopäätöksiä tehdessä. Dokumentointiaineistosta ensimmäisen osan näen muodostuvan tutkittavasta hallintouudistuksesta eli sote- ja maakuntauudistuksesta vastuussa olevien ministeriöiden tuottamasta aineistosta. Tämä käsittää erityisesti uudistuskokonaisuuden suunnitteludokumentit, esitykset, uudistuksessa valmistellut lakiluonnokset perusteluineen ja muut julkaisut. Toinen osa dokumentointiaineistosta muodostuu paikallishallinnon dokumenteista, joihin kuuluvat kuntakentän toimijoiden lakiluonnosten lausuntoja, kannanottoja, julkaisua, maakuntaliittojen näkemyksiä ja muita vastaavanlaisia taustamateriaaleja. Kolmas osa dokumentointiaineistosta perustuu ns. epäviralliseen ajankohtaiseen julkiseen keskusteluun ja uutisointiin keväältä 2017. Dokumentointiaineisto toimii tässä tutkielmassa sote- ja maakuntauudistuksen empiirisen kontekstin tarkastelun ja sen kuvauksen tausta-aineistona sekä esiyymärryksenä tukena. Dokumentointiaineistoa käytetään lähdeviittauksissa vain siltä osin, kun se on esiin tuodun väitteen ja sen tukemisen kannalta oleellista.

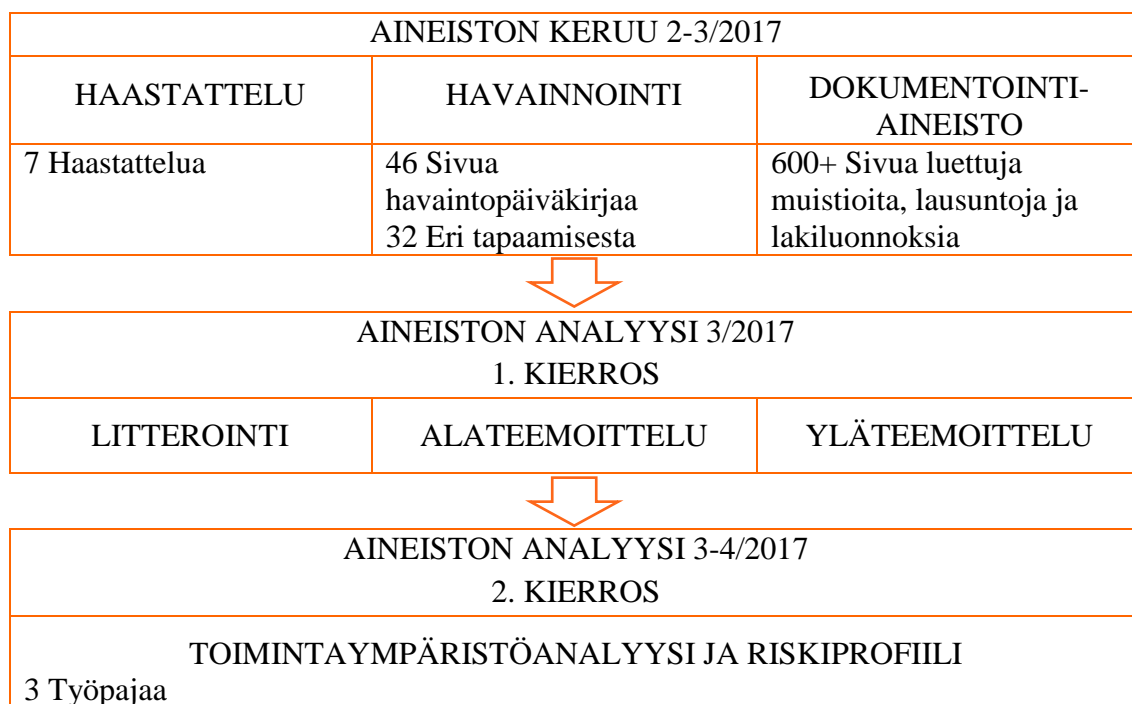
## **3.2 Aineiston analyysimenetelmät**

Tutkielman laadullisen eli kvalitatiivisen analyysin tavoitteena tulee olla kokonaisvaltainen tutkimuskohteen laadun, ominaisuuksien ja merkityksien jäsentäminen. Tässä tutkielmassa aineiston analyysimenetelmänä käytetään abduktiivista eli teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, joka sijoittuu induktiivisen eli teorialähtöisen ja deduktiivisen eli aineistolähtöisen analyysin väliin. Teoriaohjaava analyysimenetelmä soveltuu Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan erityisen hyvin tematiikaltaan vähemmän tunnetun ja sirpaleisen ilmiön käsittelyyn, josta on saatavilla kuitenkin edes vähän analyysia ohjaavaa teoreettista tutkimuskirjallisuutta. Hallintouudistusten reformien kunnalliset toimeenpano- ja valmisteluprosessit ovat sekä vähemmän tutkittuja asioita että luonteeltaan monimuotoisia ja fragmentoituneita, joten abduktiivinen ote tuntui istuvan tarkasteluun hyvin. Teoriaohjaavan aineiston analyysin tarkoituksena onkin pyrkiä kvalitatiivisen otteen mukaisesti konstruktoidusti jäsentämään sekä kuvailemaan, mitä haastateltavat näkivät valmisteluprosessin tärkeimpinä onnistumisen edellytyksinä sote- ja maakuntauudistuksen kontekstissa. Teoreettista viitekehystä ei teoriaohjaavan otteen mukaisesti tutkielman kirjoittamisvaiheessa etukäteen kovin tarkasti määritelty, vaan sitä tarkennettiin ja muotoiltiin aineiston analyysin pohjalta.

Abduktiivinen aineiston tulkinta korostaa erityisesti haastateltavien ilmiölle antamia kokemuksia, merkityksiä ja tulkintoja. Erilaisten näkemysten kartoitus tuo esiin keskenään kilpailevia, mutta myös toisiaan täydentäviä, tapoja tarkastella ja kuvata ilmiön luonnetta ja todellisuutta (Temmes 2003, 92; Airaksinen 2009, 190). Tulkintojen moninaisuus vaikuttaa myös käyttäytymiseen ja toimintaan, jota pyritään tarkastelemaan tai kehittämään. Ihmisten tulkintojen ollessa keskeinen osa ilmiön kokonaiskuvaa, ei tutkielmaa ole perusteltua toteuttaa ainoastaan teorialähtöisesti tai ainoastaan yhdenlaisen aineiston pohjalta eikä ilman ymmärrystä ilmiöön tiiviisti liittyvästä kontekstista (Haveri 2008, 153). Myös tästä syystä tutkielmassa ilmiön ymmärrystä ja kuvailua lähestytään kahdesta suunnasta: ensinnäkin etukäteen tarkasteltujen hallinnon uudistamisen elementtien ja hallinnon uudistamisprosessien piirteiden kautta ja toiseksi aineistosta esiin nousevien teemojen kautta.

### *Analyysiprosessi*

Analyysiprosessissa käytettiin hyödyksi analyysitriangulaatiota, jolloin aineiston analysoinnissa käytetään tai yhdistellään useampia analyysitapoja (Tuomi & Sarajärvi 2002, 142–143). Analyysitapa vaihtuu tässä tutkielmassa siirryttäessä ensimmäiseltä analyysikierrokselta toiselle. Tarkempi kuvaus analyysiprosessista on esitelty alla. Aineiston keruun sekä aineiston analyysiprosessin kokoaä yhteen kuvio 5.



Kuvio 5. Aineiston keruun ja analyysiprosessin kokonaiskuva

*Ensimmäinen analyysikierros*

Ensimmäinen analyysikierros alkoi litteroinnin jälkeen pilkkomalla kerätty aineisto käsiteltyjen aiheiden mukaisesti 1–6 virkkeen mittaisiin kappaleisiin. Tämän jälkeen luin kappaleistetun aineiston läpi ja poistin osuudet, jotka eivät liittyneet tutkielmani aiheeseen. Poistin arvioilta noin 25 % aineistosta, joten noin 75 % oli sisällöltään relevanttia. Jokaiselle kappaleelle annettiin tämän jälkeen 1–3 sisältöä kuvaavaa avainsanaa.

Tämän jälkeen yhdistin avainsanoja ja poistin niitä, joita oli mainittu vain harvakseltaan. Yhdistelemällä kappaleita kuvaavia avainsanoja ja tarkastelemalla niiden yleisyyttä teemakokonaisuudet alkoivat muodostumaan. Haastatteluaineistossa näkyi tässä kohtaa analyysikierrosta hyvin tyypillinen ongelma. Elon ja Kynkään (2008, 113) mukaan haastatteluaineisto ei ole kovin lineaarinen, ja aineiston kappaleet voivat sijoittua usean eri teeman alle. Hallintouudistuksen toimeenpanon valmistelu oli aihepiiriltään hyvinkin laaja ja se näkyi sekä avainsanojen että teemojen suurena määränä. Sisällön johdonmukaisuutta ja aineiston selkeyttä tavoitellessani tiivistin vielä teemoittelua toisella yhdistämiskierroksella, josta saatiin ensimmäinen karrikoitu versio aineiston analyysistä. Tässä kohtaa aineistoa oli tulkittu yksittäisistä sitaateista avainsanojen kautta teemoiksi, mutta pelkistyksen ja johdonmukaisuuden nimissä yläteemat tuli vielä muodostaa.

Tutkielman aineiston analyysissä laatijan vastuulle jää subjektiivisesti päättää avainsanoista sekä teemoittelusta. Tässä tutkielmassa variaatioita yläteemoille löydettiin lukuisia, mutta tietyt yhteneväisyydet ja toistot käänisivät sen nykyisen kaltaiseen asetelmaan. Teemoittelua havainnollistavassa menettelytaulukossa 4. on mallinnus kappalesitaattien jäsentymisestä ensimmäisellä aineiston analyysikierroksella avainsanojen kautta alateemoihin ja yläteemoihin.



Taulukko 3. Havainnollistus ensimmäisen aineiston analyysikierroksen teemoittelumenetelmästä.

Kappalesitaatti haastatteluaineistosta	Avainsanat	Alateema	Yläteema
<i>"Kun ollaan käyty ensimmäisen kahden kuukauden aikana keskustelua valmistelun eteenpäin viemisestä ja sitoutettu ihmisiä tähän, niin en muista yhtäkään sellaista poikkipuolista sanaa vaan ihmiset on ollut täysillä mukana."</i>	Muutoshalukkuus, sitoutuminen, ilmapiiri	Muutosvalmius ja valmistelun ilmapiiri	Tampereen kaupungin valmius hallintouudistuksen toimeenpanoon
<i>"Me tarvittais tänä keväänä strategista johtajuutta, kykyä strategiseen ajatteluun ja hyvin vahvasti sitä taitoa viestiä. Meidän täytyis aikaansaada henkilöstön keskuuteen semmosta positiivista fiilistä."</i>	Johtaminen, Strateginen johtaminen, Strateginen ajattelu, Viestintä, Ilmapiiri	Muutososaaminen ja -johtaminen	Tampereen kaupungin valmius hallintouudistuksen toimeenpanoon
<i>"Yhteisen tietopohjan ja näkemyksen ja yhteisen vision luominen on tosi tärkeitä. Sotemaku-projekti (sote- ja maakuntauudistusprojekti) on hyvä olla mukana kaupunkistrategiatyössä."</i>	Tietopohja, Visio, Strategiatyö	Valmistelun strategialähtöisyys	Tampereen kaupungin valmius hallintouudistuksen toimeenpanoon

### Toinen analyysikierros

Tehdessäni ensimmäisen kierroksen aineiston analyysia huomasin hyvin pian, että haastateltavien puheessa painottuivat avainsanoissa sote- ja maakuntauudistuksen riskit ja uhat. Jatkoin ensimmäisen analyysikierroksen kuitenkin systemaattisesti loppuun. Ensimmäisen kierroksen lopuksi muodostuikin alateema `Näkemys sote- ja maakuntauudistuksesta ja sen vaikutuksista` ja yläteema `Tampereen kaupungin suhtautuminen valmisteltuihin hallintouudistuksiin`. Aineiston luontainen painottuminen riskeihin muodostikin mielestäni selkeän tarpeen toisen analyysikierroksen toteuttamiselle.

Caseorganisaatiossa toteutetussa kolmessa työpajassa muodostuneen toimintaympäristöanalyysin ja riskiprofiilin kautta valmistelun asiantuntijat pystyivät vaikuttamaan priorisointiin ja edelleen miettimään valmistelun toimenpiteitä suhteessa riskeihin. Aineiston jatkotyöstäminen yhdessä caseorganisaation valmistelijoiden kanssa mahdollisti valmistelijoiden näkemyksien laajemman esiintuonnin, jäsentämisen ja tulkinnan minun näkemyksieni sijasta. Pelkän haastattelujen perusteella

tehdyt tulkinnat riskeistä olisivat suurella todennäköisyydellä johtaneet väärin painotuksiin tässä laajuudessa. Halusin työpajoissa mukana olleiden haastateltavien sekä kaupungin riskienhallinnan asiantuntijoiden näkemysten pääsevän ennen kaikkea esiin. Tätä puoltaa myös riskienhallinnan työkalujen, kuten toimintaympäristöanalyysin ja riskiprofiilin, käytön suositukset siitä, että analyysi perustuu useamman ihmisen näkemykseen. Omalle tulkinnalleni on annettu sijaa tässä aineiston analyysin raportoinnissa työpajatyöskentelyn pohjalta sekä erityisesti siltaluvussa 6 ja johtopäätöksissä luvussa 7 valmistelun onnistumisen edellytyksien näkökulmasta. Toimintaympäristöanalyysin lisäksi tuotettu riskiprofiili on jätetty tutkielman raportista pois sen henkilöityvän toimenpidesuunnitelman ja yksityiskohtiin menevän vastuiden määrittelyn takia. Sitä hyödynnettiin kuitenkin empiirisen aineiston riskiluvussa 5.1.3.2 nostettavien riskien tarkemmassa kuvaamisessa.

## 4 EMPIIRINEN KONTEKSTI

### 4.1 Sote- ja maakuntauudistus

1980–1990-luvuilla käynnistynyt aktiivinen hallinnon uudistaminen on 2000-luvulle tultaessa vain voimistunut. Voimakkaan kuntiin kohdistuneen hallinnon uudistamisen nähdään Jäntin (2016) mukaan alkaneen erityisesti 2000-luvun puolivälissä Vanhasen ensimmäisen hallituksen kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta, josta kehittyi myöhemmin Paras-hanke. Pääministeri Kataisen hallituksen sosiaali- ja terveystuudistus ja kuntauudistus jatkoivat aloitetulla tiellä vuosina 2012–2015, jota seurasi pääministeri Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluehallinnon uudistus. Sipilän hallitusohjelma linjasi toukokuussa 2015, että sosiaali- ja terveystuvelujen järjestämisvastuu siirretään uudelle itsehallinnolliselle aluetaolle (Valtioneuvoston kanslia 2015). Uudistuksen tavoitteena on muun muassa (HE-luonnos maakunta- ja sote-uudistuksesta 31.8.2016; STM ja VM 2016 esitysmateriaalit):

- Hyvinvointipalvelujen tuotantorakenteiden vahvistaminen
- Hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen
- Palveluiden yhdenvertainen saatavuuden parantaminen ja perusoikeuksien turvaaminen
- Julkisen talouden kestävyysvajeen paikkaaminen
- Kustannustehokkuuden parantaminen
- Hallinnon sujuvoittaminen
- Toimivammat palvelut
- Kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.

Sosiaali- ja terveystuvelujärjestelmän toimintaympäristössä on tapahtunut erityisesti 1990-luvulta alkaen isoja muutoksia, jotka ovat Virtasen ym. (2017, 7) mukaan aiheuttaneet uudistusaallon:

- Väestön ikääntymisen myötä palveluntarve on lisääntynyt
- Perustuvelujen heikentymisen myötä terveyserot ovat kasvaneet eri puolella maata
- Sosioekonomiset seikat ovat määritelleet hoitoon pääsyä liiaksi, mistä seuraa palvelujen käyttäjien epätasa-arvon lisääntyminen

- Palvelujen saatavuudessa on huomattavia eroja kunnallisten terveyskeskusten ja työterveyspalvelujen välillä
- Kuntien rahoitusongelmat palvelutehtävien järjestämiseen ovat kasvaneet niin, että kuntien on tapauskohtaisesti ollut vaikea selvitä velvoitteistaan.

Vuosien kuluessa tarve sosiaali- ja terveyspalvelujärjestämisen uudistamiselle on kasvanut ja ymmärrys uudistuksen tarpeellisuudesta on lisääntynyt. Viimeisen 20 vuoden aikana ei ole kuitenkaan päästy uudistamisen periaatteista, sisällöstä tai uudistuksen toimeenpanon keinoista riittävässä määrin yksimielisyyteen. (Virtanen ym. 2017, 7–8.)

Sote- ja maakuntauudistuksella on merkittäviä vaikutuksia koko julkishallinnon toimintaan ja vuorovaikutussuhteisiin. Uudistuksen mukanaan tuomat muutokset koskettavat satojen tuhansien ihmisten työtä ja jokaisen kansalaisen palveluja. Uudistuksella pyritään ratkaisuun, joka poikkeaa suuresti nykyjärjestelmästä esimerkiksi palveluiden järjestämisvastuiden, rahoituksen ja palvelutuotannon osalta. Aikaisemmat 2000-luvulla toteutuneet tai toteutumatta jääneet hallintouudistusreformit ovat olleet kuntapohjaisia ja pyrkineet vahvistamaan kunnan kykyä vastata palvelujärjestämisestä esimerkiksi kuntayhteistyön tai kuntaliitosten kautta. (Stenvall ym. 2015.) Sote- ja maakuntauudistus perustuu järjestämisvastuun siirtymiselle itsehallinnollisille alueille, jolloin kuntien roolissa ja asemassa tulee tapahtumaan merkittäviä muutoksia. Maakuntauudistus pyrkii myös yhtenäiseen maakuntapohjaiseen malliin koko maassa, mikä jättää poikkeuksellisen vähän tilaa paikallisille ratkaisuille (Stenvall ym. 2017, 14).

Sote- ja maakuntauudistuksen poikkeuksellista laajuutta ja kokonaisuuden moniulotteisuutta kuvaa uudistuksen osakokonaisuuksien runsaus. Uudistuskokonaisuudessa toteutetaan rahoitusuudistus, joka koostuu maakuntien rahoitusjärjestelmän rakentamisesta sekä kuntien kunnallisvero- ja valtionosuusuudistuksesta. Palvelutuotantoa uudistetaan reformin yhteydessä puolestaan valinnanvapausmallin mukaisesti, jossa tavoitellaan asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä, palvelujen pääsyn nopeuttamista ja sote-palveluiden laadun parantamista. Edellä mainittuja täydentää myös aluehallinnon uudistus, joka siirtää tehtäviä valtion aluehallinnon toimijoilta sekä tämän hetkisiltä ylikunnallisilta toimijoilta maakunnille.

Tutkielman tekovaiheessa vuoden 2017 tammikuusta toukokuuhun sote- ja maakuntauudistus oli esivalmisteluvaiheessa. Uudistuskokonaisuuden poikkeuksellisuutta kuvaa esivalmistelun käynnistyminen maakunta- ja kuntatasolla pelkkien hallituksen linjauksien pohjalta, ennen

uudistuksen lainsäädännön valmistumista. Tutkielman tekovaiheessa ei ollut vielä täyttä varmuutta uudistuksen lopullisesta muodosta ja sen sisällöistä.

Uudistuksen ensimmäiset lakiluonnokset valmistuivat kesällä 2016 ja sote-järjestämislaki, maakuntalaki, voimaannanolaki, maakuntien rahoituslaki ja kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaki olivat kunnissa lausunnoilla loppuvuodessa 2016. Maaliskuussa 2017 edellä mainitut lait sisältävä hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta eteni eduskuntakäsittelyyn. Samanaikaisesti kunnissa valmistui lakiluonnoslausunnot valinnanvapaudesta ja hieman myöhemmin huhtikuussa 2017 lausunnot aluekehitys- ja kasvupalvelulaista. Tutkielman tekemisen aikana valtakunnallinen valmistelu arvioi väliaikaishallinnon toiminnan käynnistyvän lokakuussa 2017, ensimmäisten maakuntavaalien pidettävän tammikuussa 2018 ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtyvän uusille maakunnille vuoden 2019 alusta.

## **4.2 Tampereen kaupungin sisäinen sote- ja maakuntauudistusprojekti**

Tampereen kaupunki on Suomen kolmanneksi suurin kaupunki ja merkittävä kasvualue kansallisesti sekä vahva keskuskaupunki kaupunkiseudullaan. Tampereen kaupungissa asukkaita on 228 274 (tampere.fi, vahvistettu tieto 29.3.2017) ja kaupunkikonsernissa työskentelee 15 078 ihmistä (tilinpäätös 2016). Tampereen kaupunki uudisti toimintamallinsa vuosina 2015–2017. Kaupunkikonsernin toiminta organisoituu pormestarimallin, selkeän johtamisen ja virtaviivaisen organisaation ympärille Tampereen kaupungin luopuessa toimintamalliuudistuksessa entisestä sisäisestä tilaaja-tuottaja-mallistaan. Aasukkaat, yritykset ja yhteisöt nähdään olevan toiminnan keskiössä ja kumppanuus- ja kehittämiskulttuuri luovat perustan yhteiselle kaupungin kehittämiselle. Toimintamallia täydentävät toimintaperiaatteet, joita ovat henkilöstö kehittäjänä, mahdollistava johtaminen ja vahva yhteisöllisyys. (tampere.fi Johtamisjärjestelmän kuvaus.) Tampereen kaupunki projektoi vuoden 2016 lopussa kaupungin sisäisen valmistautumisen sote- ja maakuntauudistukseen. Sote- ja maakuntauudistus tulee siirtämään kaupunkikonsernista noin 6000 ihmistä Pirkanmaan maakuntaan ja vähentämään kaupungin kokonaisbudjettia noin 50 prosentilla.

Tampereen kaupungin sisäisen projektin tavoitteena on saada aikaan vuosien 2017–2018 aikana hallittu ja vastuullisesti toteutettu muutos. Projekti pyrkii varmistamaan, että sote- ja maakuntauudistus tapahtuu kaupungin näkökulmasta järjestelmällisesti, tavoitteellisesti, tuloksellisesti ja muutokseen liittyvät riskit halliten. Projektin kautta pyritään varmistamaan, että

kaupungin muussa päätöksenteossa kyetään ottamaan huomioon sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset. Onnistuneella muutoksella tavoitellaan, että Tampereen kaupunkiorganisaatio toimii 1.1.2019 virtaviivaisesti ja yhteistyö maakunnan ja Pirkanmaan kuntien suuntaan on systematisoitu uudella tavalla. Projektin keskeiset tehtävät liittyvät kokonaiskoordinaation järjestämiseen Tampereen kaupungin sisällä. Projektissa tullaan laatimaan erilaisia selvityksiä muun muassa maakunnalle siirtyvästä henkilöstöstä, sopimuksista, irtaimesta ja kiinteästä omaisuudesta sekä näiden taloudellisista vaikutuksista Tampereen kaupunkiin. Projektin tulee osaltaan vastata hallinto- ja palvelutehtävien tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen siirto- ja skaalaus suunnitelman laadinnasta. Projektin aikana rakennetaan talous-, hallinto-, tukipalvelu- ja toimintasimulaatiot vuoden 2019 jälkeisestä ajasta sekä valmistellaan Tampereen kaupunkistrategiaprosessin osana uudistuvan kaupungin toiminnan ja hallinnon järjestämistä. Projekti vastaa kaupungin sisäisen muutoksen ja Pirkanmaan maakunnan rakentamisen yhdenmukaisuudesta sekä pyrkii tukemaan tamperelaisten työntekijöiden osallistumista Pirkanmaan sote- ja maakuntauudistuksen projekti- ja teemaryhmissä. Samanaikaisesti varmistetaan kaupungin omien sote- ja kehittämisprojektien oikeansuuntaisuus ja tarkoituksenmukaisuus. (Projektisuunnitelma 2017.)

Projektin tavoitteiden ja tehtäväkuvan perusteella voidaan luoda jo ensisilmäys sekä projektin laajuudesta että toiminnan merkittävyydestä. Projektisuunnitelmassa on tunnistettu eräitä valmisteluprosessissa välttämättömiä tehtäviä ja teemoja talouden, henkilöstön, omistajaohjauksen ja tietohallinto- ja tukipalveluiden osalta. Tutkielman käytännön kontribuutio pyrkii tuottamaan projektille tietoa erityisesti niistä toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytyksistä ja elementeistä, joita reformin toteutuksessa kaupungissa nähdään oleellisena.

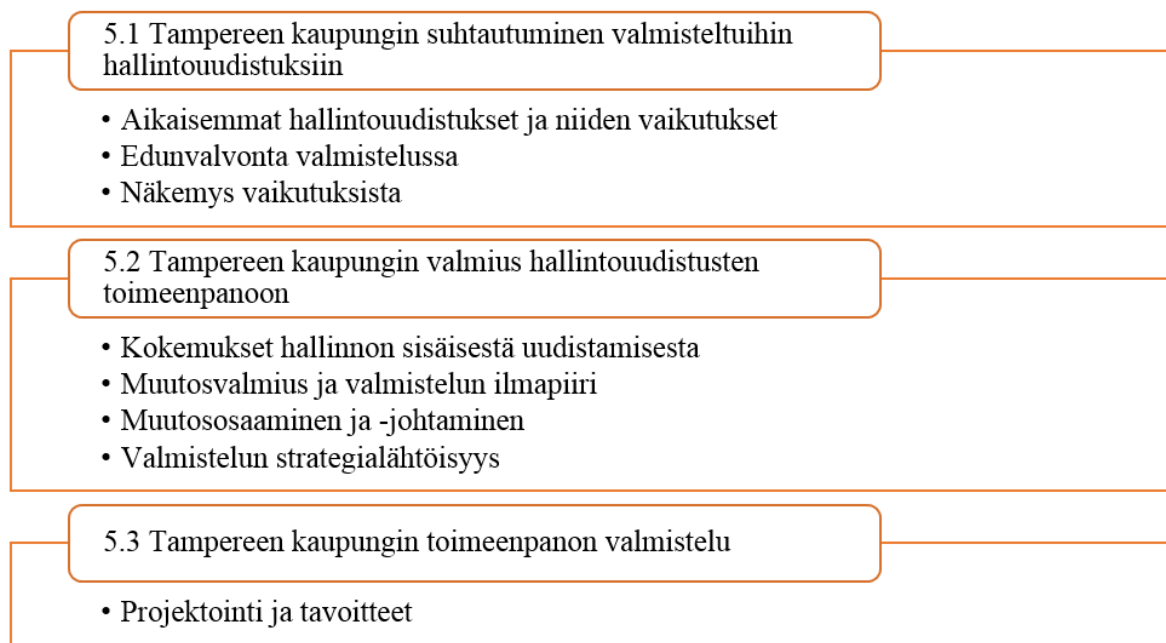
## 5 TOIMEENPANON VALMISTELU

Johdatuksena empiiriseen aineistoon on syytä nostaa muutama perustavanlaatuinen huomio tulosten käsittelystä esiin. Ensinnäkin tarkasteltu sote- ja maakuntauudistus oli tutkielman teon aikana esivalmisteluvaiheessa ja sen valmis lainsäädäntö puuttui. Tämä näkyy haastateltavissa ja kerätyssä aineistossa erityisesti kahdella tapaa. Yhtäältä lain yksityiskohdista ja niiden kokonaisvaikutuksista ei tiedetty varmasti, mikä johti hyvin pitkälti erilaisiin tulkintoihin ja uhkien sekä riskien korostumiseen haastateltavien puheessa. Toisaalta esivalmisteluvaiheessa, kun lait eivät ole valmiita, sote- ja maakuntauudistuksen kunnallisessa valmistelussa erityisesti edunvalvonnan kautta sisältöihin pystytään vielä mahdollisesti vaikuttamaan. Tästä syystä näkemykset reformin vaikutuksista eli mahdollisuuksista ja riskeistä tulen nostamaan erityisellä painoarvolla empiirisessä tarkastelussa esiin. Tämä antoi osaltaan sysäyksen painottaa aineistossa myös edunvalvonnallisia kysymyksiä ja kokemuksia aikaisemmista hallintouudistuksista, josta muodostuukin empiirisen aineiston ensimmäinen luku 5.1 `Tampereen kaupungin suhtautuminen valmisteltuihin hallintouudistuksiin`.

Toiseksi tutkittavan ilmiön aikajänne tuo ennakkoinnin ja foresight-ajattelun piirteitä mukaan aineistoon ja siitä tehtyihin tulkintoihin. Tulevaisuudentutkimuksessa ennakkoinnin nähdään tarkoittavan tulevaisuutta kohti muuttuvan nykyisyyden hallintaa, jossa hallinta muodostuu erityisesti menneisyyden, nykyisen ja tulevaa koskevan tiedon avulla. Ennakointiin kuuluu keskeisesti tulevaisuuden kuvaaminen ja tulevaisuutta koskevan tiedon aktiivinen tuottaminen. Ennakointi yhdistetään usein myös osaksi suunnittelumenetelmiä. (Popper 2008.) Foresight-ajattelussa nähdään nykyisyyden ja tulevaisuuden kytkeytyvän erottamattomasti toisiinsa. Yhteiskuntaan, kulttuuriin ja talouteen liittyviä asioita ja ilmiöitä sekä niiden tulevaisuutta käsitellään toisiinsa tiiviisti liittyvinä systeeminä kokonaisuuksina, jossa pyritään tuomaan esille mahdollisimman monia näkökulmia ja osa-alueita yhdessä. (Popper 2008). Tämän kaltaisen ennakkoinnin ja foresight-ajattelun tematiikasta tarkastellaan valmistelun strategialähtöisyyttä ja sitä muutososaamista sekä -johtamista, jollaista tämän kaltaisessa tilanteessa pitäisi haastateltavien mukaan olla. Ennakointi-ajattelun mukaisesti myös hallintoreformikeskustelussa nähdään, että hallintouudistuksia ikään kuin leimaa menneisyys. Ne saavat kerroksia aikaisemmista reformeista ja niistä hallintouudistumalleista, jota ne kokonaisuudessaan edustavat (esim. Pollit & Bouckaert 2000). Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmistelua tarkastellessa perusteltua onkin katsoa menneisiin reformeihin ja niihin suhtautumista. Luvussa 5.2 `Tampereen kaupungin valmius hallintouudistusten toimeenpanoon`

peilataan menneitä oppeja puolestaan hallinnon sisäisestä uudistuksesta tulevaan ja tarkastellaan ennen kaikkea caseorganisaation nykytilaa foresight-ajattelun hengessä.

Kolmanneksi aineiston analyysistä tulee huomioida myös, että haastateltavien vastaukset kuvaavat heidän näkemyksiään ja arvioitaan reformin kuntiin kohdistuvista vaikutuksista, eivät siis todellisia vaikutuksia. Mahdollisuuksiin sisältyy usein myös ehtoja toteutumiselle, jotta ne voisivat toteutua. Näiden mahdollisuuksien ja odotuksien nähdään tässä tutkielmassa linkittyvän muutosvalmisteluihin ja valmisteluprojektin tavoitteisiin. Tätä tarkastellaan empiirisen aineiston analyysin viimeisessä luvussa 5.3 `Tampereen kaupungin toimeenpanon valmistelu`. Empiirisen aineiston tulosten käsittelyä ohjaavat ylä- ja alateemat on koottu kuvioon 6.



Kuvio 6. Empiirisen aineiston ylä- ja alateemat

## **5.1 Tampereen kaupungin suhtautuminen valmisteltuihin hallintouudistuksiin**

### **5.1.1 Aikaisemmat hallintouudistukset ja niiden vaikutukset**

*”Turha lähtee miettimään, mikä olisi ollut parempi vaihtoehto. Näillä spekseillä nyt mennään ja koitetaan saada siitä mahdollisimman toimiva tamperelaisten näkökulmasta.”*



Kaupungin virallisten lausuntojen ja avainhenkilöhaastatteluiden perusteella pyrin luomaan kuvan siitä, miten kaupungin sote- ja maakuntauudistusta valmistelevien virkamiesten suhtautuminen kuntien palvelurakennetta sekä sosiaali- ja terveyspalveluita uudistaviin hallintoreformeihin on kehittynyt ajan saatossa. Aineiston tulkinnan näkökulmasta erityisen kiinnostavaa on, miten aikaisempi suhtautuminen näkyy edelleen nykyisen reformin toimeenpanossa ja tulkinnoissa sen haasteista ja mahdollisuuksista.

Kuntien palvelurakenteen ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen käännekohtiksi 2000-luvulla nähtiin haastateltavien mukaan erityisesti pääministeri Vanhasen I hallituksen käynnistämä Paras-hanke kesällä 2005. Sen jälkeen viimeiset 12 vuotta on Tampereella nähty jatkuvan myllerryksen ja odotuksen ajanjaksona. Tarve Suomen kuntarakenteen uudistamiselle ja pienempien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisen turvaamiselle on tiedostettu kaupungissa pitkään.

*”Kokoajan on mun mielestä ollut käsitys siitä, että nykyinen malli ei ole paras mahdollinen ja pitkään on ollu tilaus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiselle. Täs on ollu useita hallituksia Vanhasen I hallituksen jälkeen. On ollu Vanhasen II hallitus, Kataisen hallitus ja nyt sitten Sipilän hallitus. On yritetty eri keinoin koota todella pitkään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjäkenttää pienemmäksi, eli vähemmän järjestäjiä Suomeen.”*

*”Nyt ollaan palattu lähtöasetelmaan, 2005 syksyyn, jolloin selvitysmies totes, että paras vaihtoehto olis toteuttaa tää tälläsen aluekuntamallin kautta, jossa Suomi olis jaettu 20 aluekuntaan, joilla olis sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja kenties muita tehtäviä. Ne olis riippumattomia kunnista, niillä olis mahdollisesti oma verotusoikeus, mutta niillä olis suorilla vaaleilla valitut päättäjät, eli malli on hyvin samankaltainen kuin mitä ollaan maakuntamallissa nyt toteuttamassa. Tätä perusteltiin sillä, että näin saadaan ratkaistua iso sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä kysymys, mutta vältetään samalla kipeiltä kuntaliitoskeskusteluilta.”*

Kaupungissa ollaan haastateltavien mukaan hyvin tietoisia siitä, ettei maakuntauudistus ole tarpeellinen kaupungille, ja sen nähdään päinvastoin vievän vastuun ja vallan pois kunnalta maakunnalle. Aikaisempien reformiselvitysten kuntayhtymämallia kuvailtiin eniten Tampereen näkemyksiä vastaavana sote-palveluiden järjestämismallina.

*”Näin jälkikäteen voi sanoa, että kun tässä oli tää mahdollisuus koota sosiaali- ja terveyshuoltoa myös kuntayhtymämalliin, niin se olis ollu se kaikkien paras vaihtoehto loppujen lopuksi meillekin. Silloin rahat olis tullu meiltä, se olis ollu meidän ohjattavaa toimintaa kuntayhtymän puitteissa. Me oltas oltu päällekatsojina siinä, että se homma toimii, myös vallankäyttäjii, mut se tais mennä se juna.”*

Haastateltavat nostivat esiin, että Tampereen kaupunki oli aikaisemmin tyytymätön siihen, ettei isäntäkuntamallin mukaisiin kokoaviin ratkaisuihin päästy perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen osalta kuin vuonna 2010 Oriveden kanssa. Tarve yhteistyöhön nähtiin huomattavasti laajempaan.

*”Oriveden halukkuus yhteistyöhön 2010 vuoden taitteessa oli iso juttu Tampereelle, ja siihen panostettiin todella paljon. Haluttiin ehkä osoittaa muille kunnille, että pystytään hoitamaan hienosti, kustannustehokkaasti ja laadukkaasti myös naapurikunnan palvelut.”*

*”Olis pitänyt kauan sitten löytää yhteisiä ratkasuja perusterveydenhuollon kehittämiseen infrastruktuurin suhteen - minkälaisia terveyskeskuksia tänne rakennetaan tai miten me remontoitetaan terveyskeskusten vuodeosastoja et cetera. Yhteinen palkkapolitiikka olis pitänyt myös löytää jo kauan sitten.”*

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseen tähdänneet aikaisemmat reformit herättivätkin Pirkanmaalla vastustusta ja vastakkainasettelua kun vaihtoehtoina tarkasteltiin vuosien saatossa eri versioita, jotka myöhemmin kuitenkin todettiin perustuslain vastaisena ja kuntien itsehallinnollista määräämisoikeutta loukkaavana.

*”Oman itsenäisyyden menettämisen pelko oli todella suuri muilla kunnilla. Tässä kävi myös niin, että sen Paras-hankkeen puitelain säätämisen myötä, kun se säädettiin voimaan 2007 alkuvuodesta, siellä säädettiin nimenomaan näiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden väestöpohjasta ja hallintomalleista, jotka toteutetaan joko kuntayhtymä- tai vastuukuntamallilla, niin siinä kohtaa sote-järjestämisestä tuli myös kunnallinen itsehallintokysymys hyvin vahvasti, ja sitä alettiin nähdä itsenäisyyden symbolina järjestää itse se. Se näkyy myös siinä, että viimeiset kansanterveystyön kuntayhtymät purettiin Pirkanmaalta niihin aikoihin, eli se haluttiin ottaa sieltä perusterveydenhuollon kuntayhtymämallista pois ja tuoda oman kunnan vastuulle.”*

Aikaisempien reformien paineet yhdistymisestä on aiheuttanut myös vastakkainasettelua, joka haastateltavien mukaan näkyy esimerkiksi meneillään olevassa sote- ja maakuntauudistuksen Pirkanmaan maakunnan esivalmistelussa. Yksi haastateltavista diagnosoi tilannetta pikkuveli-syndroomaksi, jossa Tampereen isoveljenä otaksutaan tahtovan kontrolloida tilannetta täysin, mikä näkyy erityisesti valmistelun aikana pikkuveljien eli pienempien kuntien vastustuksena ja suhtautumisena Tampereen käytäntöihin ja toimintatapoihin.

*”Tampere on ehkä vähän sellanen kirosana näille muille kunnille, että ne meidän hyvät jutut, osa ei vaan pysty ottaan vastaan. Niil on vähä sellanen pikkuveli-syndrooma. ... Mitään muuta kuntaa kohtaan tässä Pirkanmaalla ei kohdistu sellasia epäluuloja kuin Tampereen kaupunkia.”*

Näkemyks aikaisempiin suunniteltuihin reformeihin näkyy osittain nykyisessä valmistelutyössä. Edunvalvonta on keskeinen teema, tosin paljon aikaa ja resursseja vaativa teema, joka on liittynyt

sekä aikaisempiin reformeihin että nykyisen uudistuksen valmistelutyöhön. Seuraavaksi tarkastellaan, miten edunvalvonta näyttäytyy edelleen toimeenpanon valmistelussa.

*”Tää ei nyt ei oo ihan ensimmäinen yritys tää sotemaku (sote- ja maakuntauudistus) tässä näin, tässä on ollu kaikennäköstä esim. Paras-hanketta ja kuntauudistusta ja sun muut, mihin on käytetty mun mielestä liian iso määrä aikaa ja resursseja. Näissä on iso edunvalvonnallinen näkökulma, millä usein perustellaan, että esimerkiksi kaupungin johto on käyttänyt hirveesti aikaa ja resursseja kaikkiin näihin uudistuksiin.”*

### 5.1.2 Edunvalvonta sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa

*”Edunvalvontaa suhteessa lainsäädäntöön ja ministeriöiden suunnitelmiin. Myöskin edunvalvontaa suhteessa siihen, miten käytännössä näitä juttuja sitten maakunnan kanssa tehdään.”*

Tampereen kaupungin aikaisemmin toteuttama ja edelleen jatkuva edunvalvonta kertoo erityisesti siitä, mitkä asiat on koettu kaupungin näkökulmasta keskeisinä alusta alkaen, ja mitkä asiat ovat puolestaan nousseet valmistelun edetessä edunvalvontakysymyksiksi. Kaupungin edunvalvonnassa erityiskysymysten muotoutumisen lisäksi edunvalvonnan tahot ovat painottuneet uudistuksen valmistelun aikana erilailla. Sote- ja maakuntauudistuksen vahva valtiolähteinen suunnittelu näkyi erityisesti kaupungin edunvalvonnassa aluksi suhteessa vastuussa oleviin ministeriöihin sekä suunniteltuun lainsäädäntöön. Lakiluonnosten muotouduttua ja esivalmistelun alkaessa maakunnissa ja kunnissa, kaupungin edunvalvonnan tuli mitä enenevässä määrin huomioida suhde maakuntaan.

Kaupungin edunvalvonta on lausuntojen ja haastattelujen perusteella painottunut pitkälti maakuntauudistuksen aihealueisiin. Osa maakunnista on väestöpohjaltaan hyvin pieniä, joten kohtuuttomana pidetään, että heille annetaan tehtäviä, jotka viedään pois isoilta kaupungeilta. Tampereen kaupunki on esimerkiksi väestöltään suurempi kuin 12 perustettavaa maakuntaa. Tampereen kaupunki on alusta alkaen pyrkinyt ajamaan maakuntien erilaisuuden huomiointia ja paikallisten ratkaisujen mahdollistamista. Yksi haastateltavista totesikin, että Tampereella lähdetään siitä, että täällä paikallisesti tiedetään omat asiat paremmin kuin Helsingissä. Paikallisuuden korostaminen ja maakuntien tasapäistämisen vieroksumisen lisäksi suurten kaupunkien erityiskysymyksiä, kuten suurten kaupunkien roolia maakuntien ja koko Suomen kehityksen vetureina, on pidetty tärkeänä. Maakuntauudistuksessa on kaupungin valmistelussa kritisoitu erityisesti elinvoima- ja työllisyyspolitiikan kehittämisen työkalujen puuttumista omalla alueella.

*”Mä toivon, että huolet on turhia, ja tää menee ihan hyvin, mutta tässä on ollu aika isoja haasteita tässä valmistelun aikana siinä ymmärryksessä, että mikä on kaupunkien rooli Suomen menestymiselle.”*

*”Me ollaan pyritty pitämään suurten kaupunkien ääntä yllä hyvinkin paljon. Täs on pyritty nostaan suurten kaupunkien roolien merkitystä eri tavoin ja eri kanavien kautta esille. Yksin Tampereena omien lausuntojen kautta ollaan otettu kantaa ja sitä kautta, että ollaan tarkkaan mietitty, että miten meidän ylin johto kommentoi mitäkin kautta, ja pyritty tuottaa dataa heille valtakunnallisiin ulostuloihin mahdollisimman nopeasti.”*

Edunvalvontaa tulisi haastateltavien mukaan harjoittaa elinvoima- ja työllisyyskysymyksissä myös suhteessa valtioon ja tuleviin sidosryhmiin. Tampereen kaupungin korkeasta työttömyysprosentista johtuen intressit työllisyydenhoidon järjestämiseen ovat erittäin suuret. Näillä osa-alueilla elää vahva toive laajemmasta vastuusta. Työllisyydenhoidon osalta nyt Tampereen kaupungissakin käynnissä oleva työllisyydenhoidon kokeilun nähdään olevan isossa ristiriidassa maakuntavalmistelun kanssa. Huoli on siitä, lakkaavatko kuntien todelliset vaikutusmahdollisuudet heti kokeilun jälkeen.

*”Tähän liittyy monta asiaa elinvoimapuolella, ihan edunvalvontaan liittyvää asiaa suhteessa valtion rooleihin ja muitten toimijoiden rooleihin, ja siihen me ei oikein valmistauduta millään tavalla, kun me ollaan niin kiinni tässä sotessa. Sitähän pitäisi valmistella vähintään yhtä suurella innolla ja yhtäsuurella projektilla.”*

*”Jos puhutaan siitä, että meidän pitäisi olla elinvoimakunta, niin kyllä mä koen, että rooli esimerkiksi työllisyyden hoidossa, on keskeinen sitä roolin toteuttamista. ... Me hakeuduttiin työllisyydenhoidon kuntakokeiluun, me haluttiin se kokonaisvastuu. Meidät otettiin mukaan semmosella supistetulla konseptilla ... Ihmetystä herätti suuresti se, että sen jälkeen vasta ministerit julisti, että työvoimapalvelut täytyy antaa maakunnalle. Herää kysymys, että mihin tällaista kuntakokeilua sitten tarvitaan.”*

Elinvoimapolitiikan ja työllisyydenhoidon lisäksi kaupunkiseutujen roolin korostaminen on tunnistettu kaupungissa merkittäväksi asiaksi. Maakuntauudistuksessa valtakunnallinen keskustelu ei ole juurikaan huomionnut kaupunkiseutujen merkitystä väestön keskittymänä, vahvan muuttovirran sekä elinvoiman moottoreina alueellisesti ja kansallisesti. Yhdenvertaisuuden ja systemaattisen uudistuksen tavoittelu ei ole antanut juuri tilaa kaupunkiseutujen erityiskysymyksille. Ensituntumalta tuntuu erikoiselta huoli yhdenvertaisuuden toteutumisesta julkishallinnossa, mutta huoli kaupunkien kehittämisen jäämisestä alueellisen tasa-arvopuheen alle on osin aiheellinen. Uudenmaan erityisaseman saaminen kasvupalvelu-uudistuksessa nähdään tarkoituksenmukaisena, mutta sen nähdään kuuluvan yhtä oikeutetusti myös muille suurille kaupunkiseuduille, kuten Tampereelle, Turulle ja Oululle.

Seutuyhteistyö on koottu Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymään, joka toimii seudullisena kehittäjänä monissa seudulle tärkeissä asioissa, kuten joukkoliikenne- ja infrapalveluissa,

maankäytössä ja asumisen suunnittelussa. Tampere on ollut Pirkanmaan seutuyhteistyössä keskuskaupunkina aktiivisessa roolissa. Edunvalvontanäkökulmasta suhteessa tulevaan maakuntaan merkittävää on, tulisiko seutuyhteistyötä pitää voimakkaana Pirkanmaan maakunnan rinnalla seudun erityiskysymyksiin yhteistyötä uudelleenkohdistaa vai tulisiko seututoimisto konkreettisesti ajaa alas maakunnassa toteutettavan päällekkäisen toiminnan välttämisen takia. Seutuyhteistyön ylläpidon voi ennakoida myös muuttuvan haastavammaksi ja vaativan enemmän panostusta kuin aikaisemmin maakunnan tullessa vahvana toimijana mukaan alueelle. Seutuyhteistyö tulee ikään kuin kannatella läpi monivuotisen muutoksen, ja toimijoiden mahdollisesti liikkua, yhteistyösuhteet ja -verkostot tulisi jollain tasolla ainakin uudelleenrakentaa. Näkökulmaero katsottaessa koko maakuntaa verrattuna seutukaupunkiin on kuitenkin merkittävästi erilainen. Näkökulmaeron huomioimisen lisäksi uhkana nähdään maakunnallisen ja Tampereen keskuskaupungin näkökulman asettuminen vastakkain.

*”Siinä on yks hallinnollinen toimija lisää maakunnan ja kunnan välissä vielä sitten, et jotenkin se tuntuu turhalta. Ainoa rooli, mikä sillä voisi olla, niin jos se toimisi siihen suuntaan, että meillä olisi siellä maakuntahallinnossa yhtenäinen äänestysrintama Tampereen ja seudun kuntien kanssa. ... Jos näkisin, että se (seutuyhteistyö) muuttuu, ja että seutukuntayhtymä olisi siinä joku työväline oikeesti, niin kyllä ehkä sitten.”*

*”Kaupunkiseutua pitää kehittää kokonaisuutena, et tää on yks yhtenäinen kaupunkimainen alue. Ja nyt se just, et kuinka paljon meillä on tulevaisuudessa tilaa tämmöselle seudulliselle toiminnalle vai tuleeko maakunta ottamaan jotenkin sitä roolia, ja mitkä ovat ne vaikutukset, et yhtäkkiä samassa pöydässä, missä on mietitty Tampereen kaupunkiseutua ja keskustaajaman kehittämistä ja yhtenäistä kaupunkimaista aluetta niin jos siellä yhtäkkiä pitääkin ruveta miettimään esim. Mänttä-Vilppulan ja Juupajoen asioita ja muita pienempiä reuna-alueita.”*

*”Maakuntamallin puoltajat sanovat, että kyllähän päättäjistä sitten valtaosa tulee oleen tamperelaisia, mutta siinä on se tulokulmaero, kun katsotaan koko maakuntaa näissä makuasioissa yhtenä kokonaisuutena. Siinä väistämättä ajatellaan eri tulokulmasta kun pelkästään sen keskuskaupungin näkökulmasta, että mihin esimerkiksi kehityspanoksia suunnataan.”*

Strategiselle keskustelulle nähdään erityistä tarvetta kyseisestä aihekokonaisuudesta, sillä kaupunkiseudun erityiskysymysten edunvalvontaan nähdään tulevaisuudessa useampia tapoja. Yhteistyötä voidaan rakentaa esimerkiksi kaupunkiseudun ja maakunnan välille tai sitten edunvalvontaa voidaan toteuttaa Tampereen ja maakunnan välisessä yhteistyössä.

*”Meillä on rakennesuunnitelma seudulla, jatkossa tehdään sitten maakuntakaavaa. Me voisimme tehdä liikennejärjestelypuolella yhteistyötä maakunnan kanssa. Me voisimme kehittää kehittämisasioita tehdä, palvelupuolella hyvinvoinnin edistämisessä, et*

*katotaankin vain maakuntaa ja katotaan kaikkia Pirkanmaan kuntia. Se, et miten me yhteistyöverkostona nähdään kaupunkiseutu tässä maakunta-kaupunki-ulottuvuudessa, niin se on valinnanpaikka.”*

Haastateltavat pohtivat jääkö seutuyhteistyön vastuulle enää merkittäviä yhteiskehittämistä ja -suunnittelua vaativia palveluita tai toimintoja. Toisaalta luonnolliselle yhteiseen intressiin ja vapaaehtoisuuteen perustuvaan verkostomaiselle toiminnan kehittämiseksi nähdään Tampereella arvoa ja tarpeellisuutta. Muutaman haastateltavan mukaan kehittämistyötä ei myöskään tulisi rajata pelkästään maakunnallisiin tai seudullisiin alueisiin, vaan esimerkiksi Tampereen tapauksessa rajat ylittäviä vyöhykkeitä ja kasvukäytäviä, tulee myös tukea.

Tampere on muiden isojen kaupunkiseutujen tavoin ollut ajamassa MAL-sopimuksien nykyisiä neuvottelukäytänteitä, jotka ovat mahdollistaneet kaupungin ja ministeriön suoran sopimisen maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvissä asioissa. Huolta on esitetty erityisesti siitä, mitä yhteydelle tulee käymään, sillä maakunnan kautta asiointi tai maakunnan toimiminen välikätenä, nähdään hidastavan kehitystä ja rajoittavan itsenäisyyttä. Toisaalta haastateltavat näkivät MAL-sopimukset myös poliittisesti suhdanneherkkinä työkaluina, joten tehokkaampaa voi olla mahdollisesti myös tulevaisuudessa maakunnan kanssa tai sen kautta työskentely. Tutkielman teon aikana maaliskuussa julkaistussa aluekehittämisen ja kasvupalveluiden lakiluonnoksessa ei säädetty MAL-sopimuksista, mikä tarkoitti käytänteiden jatkumista.

*”Jos maakunnat osottautuu poliittisesti tai muuten jopa tehokkaammaksi työkaluksi siinä asiassa niin kyl nää MAL-sopimukset katoa ajan myötä. Tampere on kyllä ajanut sitä asiaa, että MAL-sopimukset jäävät, se on suora yhteys meille ministeriöihin. Se on ollu tässä ongelmana, että me katsomme, että me olemme niin suuri kaupunki, että me voimme keskustella suoraan ministeriöitten kanssa eikä meidän tarvi liiton kautta huseerata. Se on mahdollinen vaara, että meitä ei kukaan ota Helsingissä vastaan ja että sanoo vaan et menkää sinne maakuntahallintoon.”*

Havainnoinnin kautta nousi ilmi edunvalvonnallinen intressiero kuuden suurimman kaupungin välillä ympäristöterveydenhuollon mahdollisesta sijoittumisesta maakuntaan. Tampere on alusta alkaen nähnyt alueellisen ympäristöterveydenhuollon toivottuna asiana. Muut suurimmat kaupungit ovat nähneet, ettei ympäristöterveydenhuollon yksikön koon kasvattaminen tuo enää etua, päinvastoin sen nähdään hidastavan menettelyprosesseja ja johtavan epäedulliseen toiminnan eriytymiseen. Tampere on hoitanut tähän mennessä kahdeksan muun Pirkanmaalaisen kunnan ympäristöterveydenhuoltoa ja on toimintamalliuudistuksessaan varautunut sen lähtöön organisoimalla ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintaelimen jaostoksi. Toimintalähtöisesti muodostunut yhteistyö Tampereen ja muiden kuntien kanssa on jo suuresti alueellisesti, joten maakunnan vastuunotto ympäristöterveydenhuollon

asioista nähdään luonnollisena kehityskulkuna. Muuten viiden muun suurimman kaupungin kannanotot ovat Tampereen valmistelijoiden näkökulmasta olleet linjassa Tampereen kaupungin näkemyksien kanssa ja kuuden suurimman kaupungin yhteistyötä on pidetty suuressa arvossa.

Yllätyksenä edunvalvontanäkökulmasta tuli sen ulottuminen jopa kaupunkiorganisaation sisäiseen toimintaan. Osa haastateltavissa näki, ettei esimerkiksi tulevaisuuden kunnan tai jäävän henkilöstön asioista puhuta tarpeeksi. Koettiin, että sisäisesti esimerkiksi elinvoiman ja kilpailukyvyyn palvelualueelta tulisi toteuttaa edunvalvontaa ja aktiivista jäävän kunnan suunnittelun puolesta puhumista, jotta sosiaali- ja terveyspalvelujen irrotus ei veisi valmistelijoiden, päättäjien ja muiden sidosryhmien kaikkea huomiota. Samoin pohdittiin tulevassa kaupunkistrategiassa mahdollista kilpailua kaupungin profiloitumisesta sivistyskunnan, elinvoimakunnan ja kaupunkiympäristöön panostavan kunnan välillä.

*”Voi olla, että tässä tullaan käymään keskustelua siitä että, kumpi on ikään kuin isommassa roolissa, onko se se elinkeinopolitiikka ja smart-Tampere vai joku muu. Mun mielestä se on ihan tervettä ja tervetullutta se keskustelu ja mä en usko, että me saadaan siitä mitään tappelua aikaan.”*

Tutkielman laajuuden nimissä edunvalvonnan tarkastelu on rajattu edellä käsiteltyihin valtakunnallisiin, maakunnalliseen sekä sisäisiin teemoihin, joilla on selkeä linkitys valmistelijoiden näkemykseen reformista ja sen vaikutuksista. Tästä syystä esimerkiksi Tampereen kaupungin lausunto ja valmistelijoiden näkemykset valinnanvapauden lakiluonnoksesta ja hallituksen esityksestä asiakkaan valinnanvapaudesta on rajattu tutkielman ulkopuolelle. Maakunnan vastuulle siirtyvät sote-palvelut ja erityisesti niiden järjestäminen tulevassa maakunnassa eivät suoranaisesti kuulu kaupungin sisäisen toimeenpanon valmistelun piiriin. Edunvalvonnan vaikuttavuutta ei myöskään tässä tutkielmassa ole ollut tarkoituksenmukaista arvioida.

### **5.1.3 Näkemys sote- ja maakuntauudistuksesta ja sen vaikutuksista**

Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset Tampereen kaupunkiin ovat haastateltavien mukaan hyvin moninaiset ja riskien sekä mahdollisuuksien kuvailu tuntui jokaiselta haastateltavalta onnistuvan kohtuullisen helposti. Riskejä nähtiin uudistuksessa huomattavasti enemmän kuin mahdollisuuksia. Riskien kohdalla haastateltavat pystyivät avaamaan yksityiskohtaisemmin, mistä yksittäinen riski muodostui ja mitä asioita siihen kytkeytyi. Mahdollisuuksia katsottiin huomattavasti laajemmasta näkökulmasta erityisesti sote-palveluiden siirron mahdollistamana fokuksen uudelleenkohdistamisen

kautta. Mahdollisuuksia haastateltavat eivät juuri tarkentaneet ja niiden sisältö jäi osittain pinnalliseksi. Haastateltavien näkemys reformin erityisyydestä ja sen vaikutuksista kaupunkiin tuotti valtavan määrän nostoja asioista, joihin kaupungin valmistelussa tulee haastateltavien mukaan kiinnittää huomiota. Empiirisen aineiston käsittelyssä nostoille pyritään antamaan myös siis mahdollisimman paljon tilaa.

### 5.1.3.1. Mahdollisuudet

*”Se (sote- ja maakuntauudistus) mahdollisuutena tuo sellasen uuden kunnan erilaisen panostamisen sivistys- ja kulttuuripuolen asioihin. Näen, että nuoriin ihmisiin pystytään enemmän panostamaan.”*

Avainhenkilöhaastattelujen perusteella muodostui käsitys siitä, että sote-palveluista luopuminen hyväksytään pääosin, vaikka sitä ei nähdä Tampereen kannalta tarpeellisena. Kaikki haastateltavat näkivät sote- ja maakuntauudistuksesta johtuvana positiivisena vaikutuksena kuitenkin uuden kunnan rakentamisen ja siihen keskittymisen mahdollisuudet. Haastateltavat puhuivat uuden kunnan rakentamisesta erityisesti profiloitumisen ja palvelutoiminnan keskittymisen näkökulmasta. Jäljelle jäävät resurssit keskittyvät pienempään joukkoon palveluita, jolloin resurssien liikkumavaran nähtiin myös mahdollistavan enemmän. Profiloitumisen mahdollisuus muihin kaupunkeihin verrattuna tunnistettiin, mutta haastateltavat eivät tässä vaiheessa sen enempää intoutuneet puhumaan sisällöistä. Palvelutoiminnan painotuksista nostettiin erityisesti sivistys- ja kulttuuripalvelut, elinvoimapalvelut ja kaupunkiympäristön kehittäminen.

*”Se (sote- ja maakuntauudistus) antaa vapauksia keskittyä uuden kunnan rooliin, ja siihen mistä kunnasta on 2020-luvulla kysymys. Sote-palvelut on syönyt yli puolet budjetista, ja ollu tekemistäkin kahlitsevakin tekijä, koska siihen liittyy paljon lakisääteistä, ja se liikkumavara kunnan toiminnassa on ollut paljon kapeampi, mitä se jatkossa tulee olemaan. Se voi Tampereen kaupungille merkitä uudenlaista boostia, että ne resurssit mitä meille jää, niin ne me voidaan määrittää itse, mihin ne käytetään. Pystytään ikään kuin profiloitumaan muiden kaupunkien joukossa enemmän.”*

*”Tässä on oikeesti paljon mahdollisuuksia Tampereellekin. Paljon riippuu siitä, mikä on meidän taloudellinen asema 2019 jälkeisessä maailmassa. Mut me voidaan se oma fokuksemme kääntää sinne elinvoiman kehittämiseen, sivistys-, kulttuuri- ja varhaiskasvatuspalveluiden kehittämiseen ja niiden timanteiksi tekemiseen.”*

Vaikka yleislinja haastateltavien näkemyksissä olikin, että sote-palvelut pystyttäisiin järjestämään kaupungin toimesta aivan kuten ennenkin, pystyivät haastateltavat näkemään myös sote-palveluiden järjestämisen kannalta etuja tamperelaiselle veronmaksajalle.



*”Saadaan koko sote isommille hartioille - Tampereella etenkin erityissairaanhoidon ja tietyt sosiaalipuolen palvelut, joissa se Tampereenkaan koko ei yksin riitä. Meillä on ollut toi sairaanhoitopiiri osoitus siitä, että tarvitaan näissä teemoissa leveempiä harteita. Se on myös hyvä asia koko kuntakentälle ja Tampereelle, että saadaan niitä voimavaroja lisättyä sote-palveluihin.”*

Yllättävän vähän haastateltavat korostivat kuitenkin mahdollisuuksia muuttaa toimintatapoja, rakentaa tai kehittää aikaisempaa toimintaa sote-palveluiden irrotuksen yhteydessä ja syntyvissä rajapinnoissa maakunnan tehtäviin. Samoin uudesta kuntalaisyhteisöstä tai saati organisaation keveydestä, ketteryydestä tai joustavuudestaan ei puhuttu vaan uudistus nähtiin enemmänkin budjetin pienenemisenä ja henkilöstöresurssi- ja volyyminmenetyksenä. Edellä mainitut asiat tulivat pelkästään esiin uhkakuvina ja riskeinä, mutta niiden potentiaalia ei tuotu ainakaan haastatteluissa esiin. Voi vain pohtia, nähdäänkö kaupungin valmistelijoiden joukossa, että sote-palveluiden irrotus sekä painopisteen muutos itsessään on niin iso muutos kaupungin toiminnalle, että kehittämisenäkökulmaan ei yksinkertaisesti pystytäkään valmisteluvaiheessa vielä panostamaan.

*”Oon sanonu, oikeesti näin karrikoiden, että maakuntauudistus on ensimmäisessä vaiheessa onnistunut, jos tammikuussa 2019 ihmiset saa palvelut ilman ongelmia ja henkilöstö saa palkat. Ne on aika hyvät mittarit. Kaiken muun sisällöllisen kehittämisen ja tekemisen voi tehdä myöhemmin.”*

Positiivisena asiana ja kaupungin toimintakyvyn säilyttämisen mahdollisuuksia lisäävänä asiana nähtiin myös valmistelun konkretisoituminen valtakunnallisesti ja yhteistyön lisääntyminen maakunnan kanssa sekä maakunnan sisällä. Valmistelun ilmapiiri Pirkanmaalla keräsi haastateltavilta myös paljon kiitosta. Valmistelun ilmapiiriä ja sen merkitystä tarkastellaan tarkemmin luvussa 5.2.2.

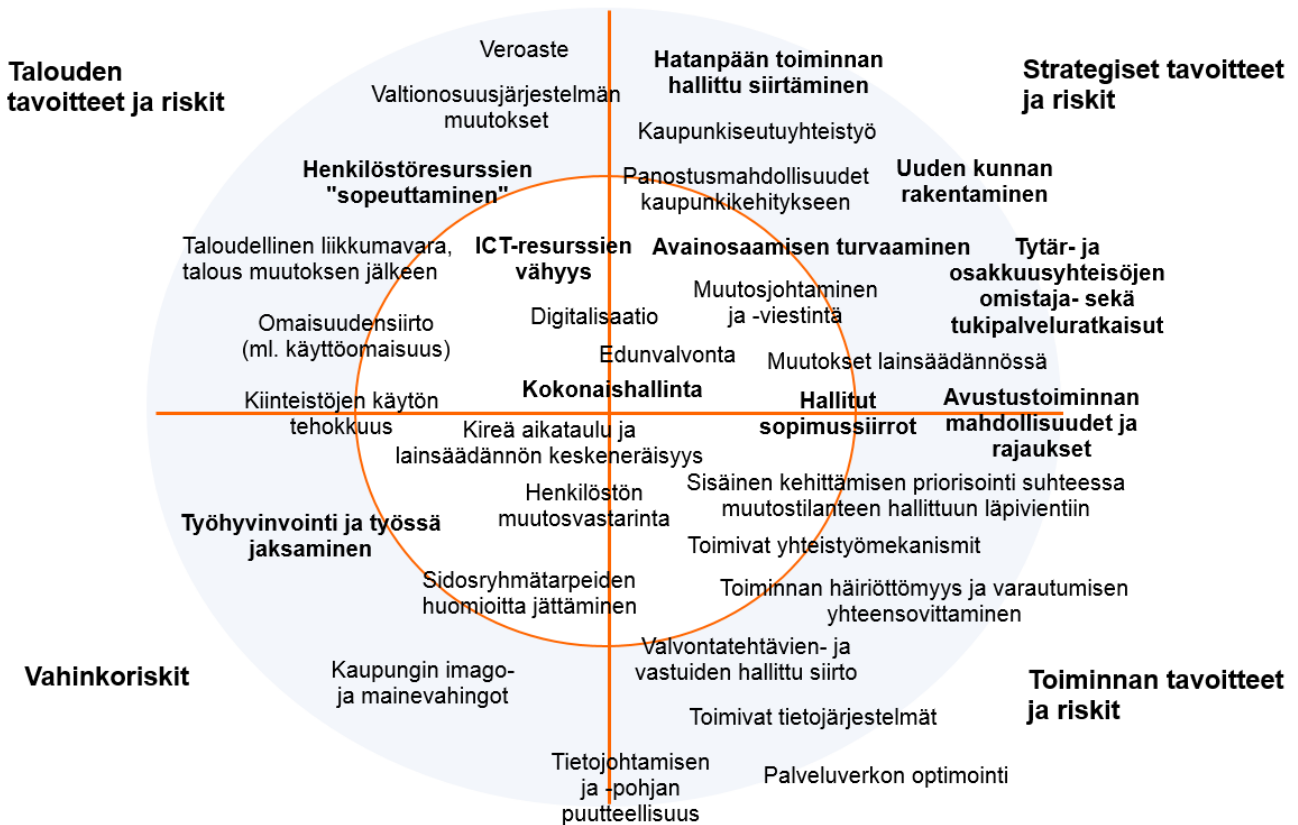
*”Mä oon nähny täs nyt hyviä merkkejä, et ollaan ruvettu puhumaan, mitä tää uudistus tulee maksamaan, ja mitä tää ICT-puoli ja miten nää palvelukeskukset, miten nää kannattaa nyt järjestää. Alkaa jotenkin konkretisoitumaan asia, niin hei et täähän voidaan tehdä yhdessä, ja sinällään mä luotan, että Pirkanmaalla jos jossain pystytään rakentamaan hyvä yhteistyö.”*

*”Mun tuskaa on helpottanu nyt se, että selvästi tässä on lähetty rakentamaan yhdessä nyt alun tavallaan hyvin semmosen kahtiajakoisuuden, että maakunta hoitaa ja että kunnat hoitaa. On nähty, että pitäisi päästä enemmän siihen yhteistyöhön ja on tullut realismi vastaan mun mielestä valtakunnankin valmistelijoilla, että ymmärretään erilaisia lähestymistapoja ja sitä, että ei tämmösiä muutoksia voi tehdä ihan tosta vaan. Se ymmärrys on kasvanut.”*

### 5.1.3.2. Riskit

*”Mun mielestä ihan ensimmäinen juttu on se, ja missä riskienhallinnassa ylipäättään pitäisi lähteä liikkeelle, on se, että niiden palvelun pitää toimia 1.1.2019.”*

Aineistoa tarkasteltaessa uhkia nähdään olevan huomattavasti enemmän kuin mahdollisuuksia. Uudistuksen vaikutuksia esimerkiksi talouteen, hallintoon, tietojärjestelmiin, yhteistyöhön, henkilöstöön, johtamiseen, palveluihin, tukipalveluihin ja politiikkaan sekä kiinteistöihin tuli jokaiselta haastateltavalta lukuisia ja syntyikin kuva, että uhkista valmistelijoilla on näkemystä. Kaiken kaikkiaan kerätystä haastatteluaineistosta pystyi tunnistamaan 64 kappaletta eri teemoihin liittyviä uhkakuvia. Näitä edelleen yhdistelemällä ja työpajatyöskentelyn kautta määrä väheni 32 kappaleeseen. Tähän tutkielman raporttiin on nostettu toisen analyysikierroksen perusteella eniten työpajoissa keskustelua herättäneet riskit niin, että riskien monimuotoisuus ja laajuus kaupungin eri toimintoihin tulee esitellyksi. Työpajatyöskentelyn tuotoksena syntynyt toimintaympäristöanalyysi on esitetty kuviossa 7.



Kuvio 7. Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutusten toimintaympäristöanalyysi Tampereen kaupungissa

Työpajoissa luotiin jaottelu sote- ja maakuntauudistuksen riskeistä kaupungin toiminnalle kokonaishallinnan käsitteen alle ja se on kuviossa 7 sijoitettu symbolisesti keskelle. Kokonaishallinta pitää sisällään sote-palvelutoiminnan häiriöttömän siirron ja kaupungin toimintakyvyn varmistamisen muutoksen aikana sekä erityisesti uudistuksen jälkeen 2019. Palvelutoiminnan häiriötön siirto sekä toimintakyvyn varmistaminen toimivat riskianalyyseissä ikään kuin kokoavina priorisoituna tavoitetiloina, jolla onnistuneella riskien ja muutoksen kokonaishallinnalla voitaisiin päästä.

*”Kaiken kaikkiaan tää uudistuksen laajuus ja isojen asioiden samanaikainen muuttaminen on iso riski palvelujärjestelmälle. Miten varmistetaan se palvelujen häiriötön toteutus kuntalaiselle.”*

Tutkielman raportoinnin helpottamiseksi raporttiin nostettuja riskejä on luokiteltu toimintaympäristöanalyysin mukaisesti strategisiin riskeihin, toiminnan riskeihin, vahinkoriskeihin ja talousriskeihin. Monet näiden riskikorien alle sijoittuvista uhkista, kuten toimivat yhteistyömekanismit, sopimussiirrot sekä henkilöstökysymykset ovat keskeinen osa palvelutoiminnan häiriötöntä siirtoa sekä toimintakyvyn varmistamista. Tutkielman riskitarkastelussa ei ajatella, että yksittäinen riski olisi selkeästi vain esimerkiksi toiminnallinen riski, vaan sen vaikutukset voivat olla myös taloudellisia ja strategisia. Sote- ja maakuntauudistuksesta johtuvia riskejä yhdistää kaupungin näkökulmasta kaikkien riskien toteutumisen lyhyt aikajänne, joka osaltaan vaikuttaa niiden merkittävyyteen. Perinteisen sisäinen-ulkoinen riskijaottelun kautta haastateltavat puhuivat eniten sisäisistä riskeistä, joihin positiivisesti ajateltuna pystytään myös eniten vaikuttamaan. Ulkoiset riskit liittyivät erityisesti lainsäädännön yksityiskohtiin sekä maakunnan toimiin, joihin pystytään huomattavasti vähemmän itse vaikuttamaan.

### *Strategiset riskit*

Strategisilla riskeillä tarkoitetaan tässä yhteydessä keskeisimpiä Tampereen kaupunkistrategian tavoitteiden toteuttamisen esteitä sekä organisaation toimintakyvyn uhkia. Sote- ja maakuntauudistuksesta johtuvina strategisina riskeinä pidettiin aikaisempien edunvalvonta-asioissa epäonnistumista valtakunnalliseen valmisteluun ja lainsäädäntöön, joka piti sisällään suurten kaupunkien erityisroolin huomioita jättämisen esimerkiksi elinvoima-asioissa ja työllisyyspolitiikassa, minkä nähtiin heikentävän kaupunkikehityksen panostusmahdollisuuksia. Niihin enää uudelleen palaamatta muiksi strategisiksi riskeiksi kaupungin näkökulmasta nostettiin avainhenkilöiden, erityisesti sote-kehittäjien, johtajien ja erityisasiantuntijoiden menettäminen sekä yleishallinnon ICT-, laki-, henkilöstö- ja hankintapuolelta asiantuntijoiden menettäminen maakuntaan siirtymävaiheessa. Toisaalta kuitenkin ymmärretään, että kaupungin osaamisen siirtäminen tulevan keskeisen yhteistyökumppanin palvelukseen edesauttaa hyvien käytänteiden

levittämistä sekä tiiviin yhteistyön rakentamista rajapintaan. Talousriskien näkökulmasta puolestaan liiallisen henkilöstön jääminen kuntaan näyttäytyy ihan yhtä uhkaavana. Tasapainoilu riskien ja mahdollisuuksien välillä henkilöstökysymyksissä ja osaamisen varmistamisessa ei näyttäydy vielä selkeänä.

*”Tunnen pikkasen ahdistusta siinä, että noinkohan niistä arvioiduista 52 maakunnan väliaikaishallintoon palkattavasta on Tampereen kaupungin organisaatiosta ja miten me sit selvittää, ja minkälaisia rekrytointiratkasuita sitten.”*

*”Entä jos ne (väliaikaishallintoon rekrytoitavat ihmiset) onkin pitkälti muualta kuin Tampereen kaupungilta, mitä mä en usko, mut jos niin kävis, ja jos ajatellaan, et niillä olis etulyöntiasema siihen maakuntaan, niin sit meillä on liikaa henkilöstöä silloin 2019. Täs on niin monta palloa ilmassa yhtä aikaa.”*

Sekä strateginen että toiminnallinen riski nähdään myös siinä, ettei kaupungin valmistelussa saada päätöksiä ja linjauksia tehtyä merkittävimmistä asioista ajoissa. Riskienhallinnan näkökulmasta toimintakyvyn varmistamiseksi päätöksiä tulee tehdä valmistelun aikana hyvinkin pikaisella aikataululla. Kaupungin omat erityiskysymykset ja niihin liittyvät päätöksenteon strategiset riskit liittyvät esimerkiksi Hatanpään sairaalan hallittuun siirtoon, jossa leikkaustoiminnan keskeytyminen on iso riski kaupungin väliaikaisvaiheen sote-palvelutuotannossa sekä irrotuksen välivaiheena. Päätös Hatanpään sairaalan ja Tampereen yliopistollisen sairaalan yhdistämisestä pitää valmistelijoiden mukaan saada aikaan syksyllä 2017. Toinen merkittävä päätöksentekoa ja linjausta vaativa kysymys on tytär- ja osakkuusyhteisöjen omistajaratkaisut sekä tukipalveluiden järjestäminen uudistuksen jälkeen.

Strateginen riski nähdään myös siinä, ettei uuden kaupunkiorganisaation rakentaminen ja toimintamallin jalkautus käynnisty, jos soten irrotus vie kaiken huomion. Huolissaan ollaan siitä, että valtakunnallinen ja maakunnallinen valmistelu sekä media että muu ajankohtaiskeskustelu tuottavat jatkuvaa syötettä valmisteluun erityisesti sote-palveluiden näkökulmasta, mutta jäljelle jäävä kunta ja erityisesti elinvoimakysymykset jäävät vähemmälle keskustelulle. Virkamieskunnan toivottaisiin olevan enemmän tulevaisuussuuntautuneempi tässä asiassa.

*”Meidän täytyy pystyä viemään esim. elinvoimanäkökulmaa eteenpäin, ettei kaupunkiorganisaatiosta tuu semmonen rampa ankka, että ei oo huomioitu joitakin asioita, niin se liittyy myöskin tähän hallittuun ja vastuulliseen muutokseen. Sitten tietysti tää meidän toimintamalliuudistuksen jatkaminen ... kyllähän meidän pitää tätä meidän uutta toimintamallia arvioida, että jäljelle jäävät toiminnot, että mihin niissä keskitytään ja millä tavalla ne organisoidaan.”*

*”Täällä iso osa politiikkaa ja ylintä johtoo saa kiksejä nimenomaan tästä sotesta. Se, että miten tätä elinvoimaa suunnitellaan niin siitä tuntuu olevan aika harva olevan*

*innostunut itseasiassa. Sote on semmonen, mistä keskustellaan. Mä oon aatellu, että siitä tulee kauhee krapula ja suuri hiljaisuus sitten kun sote on tosta yks kaks hävinnyt. Sitte täällä on kaikki sormi suussa, että mitäs me oikein tehdään, et nyt tarvis varmaan innostua.”*

Strateginen riski näyttäytyy haastateltavien mukaan myös muutosjohtamisen ja -viestinnän epäonnistumisessa. Tämän nähdään sisältävän muutoksen ydinviestien jäsentymättömyyden ja erilaisten viestintätarpeiden tunnistamisessa epäonnistumisen. Tällöin valmistelun avoimuus ei toteudu ja jaettua ymmärrystä ei muodostu, mikä hankaloittaa kokonaisuudessaan valmistelua ja siihen sitoutumista, yhteisen tahtotilan muodostumista sekä päätöksentekoa. Muutosjohtamisen epäonnistuessa vaikutuksia kaupungin toimintaan ei pystytä hallitsemaan. Muutos aika saattaa näyttäytyä kaoottisena, työtyytyväisyys voi laskea henkilöstön keskuudessa ja palvelutoiminnan jatkuvuutta ei välttämättä pystytä varmistamaan.

#### *Toiminnalliset riskit*

Toiminnallisilla eli operatiivisilla riskeillä tarkoitetaan tässä yhteydessä keskeisimpiä kaupungin toimintaan liittyviä välittömiä tai välillisiä vahinkoja, jotka aiheutuvat esimerkiksi sisäisistä toiminnoista, prosesseista, järjestelmistä tai työntekijöistä. Yksi merkittävimmistä toiminnallisista riskeistä on yhteistyön epäonnistuminen. Monet kuntiin jäävät palvelujen järjestämistehtävät liittyvät maakuntien vastuulle siirtyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä muihin tulevan maakunnan tehtäväalueisiin. Maakuntaudistus tuo kunnan rinnalle merkittävän uuden toimijan. Uudistuksen alkuperäiset tavoitteet kuten sote-palveluiden perus- ja erityistason integraatio ja toisaalta sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio nähtiin haastateltavien mukaan joitain uusia mahdollisuuksia tuovina asioina tulevassa maakunnassa, mutta kunnan ja maakunnan välisissä palveluketjuissa uhkana nähtiin niiden väliin muodostuvat raja-aidat, osaoptimointi ja välittämisen rapautuminen.

Rajapinnoista haastateltavat puhuvat kuitenkin vielä kohtuullisen yleisellä tasolla. Rajapinnoista saatetaan mainita muutamia tunnistettuja esimerkkejä, mutta erilaisiin yhteistyömalleihin ja vuorovaikutus- ja neuvottelumenettelyihin tai kehittämisen mahdollisuuksiin ei oteta vielä millään muodoilla kantaa. Tietoisuus rajapinnoista kertoo kuitenkin hyvää yhteistyön merkityksen ymmärryksestä sekä tahtotilasta varautua ja työskennellä mahdollisten raja-aitojen kaatamiseksi.

*”Miten me onnistutaan siinä kuntien ja maakunnan välisessä yhteistyössä niin, että ne rajapinnat näkyy mahdollisimman vähän sinne kuntalaiselle. Ettei tule sellaisia tilanteita, että optimoidaan oma tekeminen kunnassa tai maakunnassa, ja unohtuu tavallaan se, että meillä on kuitenkin yhteiset asiakkaat.”*

Haastateltavat puhuivat maakunnan ja kaupungin yhteisestä vastuusta ja vaikutuksista toinen toistensa toimiin sekä hyvässä että pahassa. Uhkana tosin nähtiin maakunnan sote-palveluiden järjestämisessä epäonnistuminen, mikä saatettaisiin tamperelaisten veromaksajien keskuudessa tulkita myös kaupungin epäonnistumisena. Mainevahinkoa huomattavasti vakavampi uhka on sote-palveluiden laadun heikkenemisestä tapahtuva hyvinvoinnin lasku, joka voi näkyä sekä tamperelaisissa että kaupungin heille tuottamissa palveluissa.

*”Meillä on maakunnan kanssa samat asiakkaat ja samat kuntalaiset. Tampereen kaupungilla on kuitenkin verotusoikeus, maakunnalle ei ole. Se on kaupungin etu, että maakunta on vetovoimainen, jonka kautta myös Tampere on vetovoimainen. Näin saadaan tänne uusia asukkaita ja me saadaan tänne niitä veroeuroja.”*

*”Siinä voi käydä niin, että jos Tampereella sote-palvelut ei pelitä, niin siinä ei ole vaan maakunta tikun nokassa, vaan siinä on jostakin syystä myös Tamperekin tikun nokassa. Ei ihmiset, varsinkaan ikäihmiset tai keski-ikäisetkään välttämättä, tajua sormia napsauttamalla, että ne palvelut tuottaakin tämmönen maakunta, joka voi olla itse asiassa aika kasvoton, vaan kyllä se saattaa olla niin, että se mielletään hyvinkin kiinteesti siihen kuntaan.”*

Yhteistyön toimivuuden lisäksi menetyksenä nähdään aikaisempi palvelukokonaisuuksien huomiointi ja uhka maakunnan ymmärrykselle ja mahdollisuuksille tehdä paikallista yhteistyötä. Pirkanmaalla pitkälti erityissairaanhoidon ympärille muodostuvan maakuntaorganisaation pelätään kiinnittävän valmistelussa ja yhteistyön rakentamisessa liian vähän huomiota näihin asioihin, mikä voi vahingoittaa myös kaupungin omia palvelujärjestelmiä.

*”Meillä oli aikaisemmin elämäntaariajatteluun perustuvat ydinprosessit, jossa oli koottu yhteen esimerkiksi lasten ja nuorten palvelut. Siinä nähtiin tosi paljon etua siinä, että meillä on koottu yhteen varhaiskasvatus, perusopetus ja sitten lasten sosiaali- ja terveyspalvelut, jotka puhaltaa yhteen hiileen. Niihin perheiden ongelmiin on pyritty vastamaan tällä koko palvelukokonaisuudella. Kuinka paljon sieltä (maakunnasta) sit oikeesti löytyy ymmärrystä siitä, että meidän pitäisi pystyä perheiden palveluissa tekeen paikallista yhteistyötä kuntien varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kanssa, ja vaihtaan tietoja ja kohtaan niitä asiakkaita yhdessä.”*

Rajapintoihin ja yhteistyöhön liittyy uudistuksessa myös olennaisesti kysymys resursseista ja insentiiveistä eli kannustimista. Mielenkiintoista oli, ettei kukaan haastateltava kyseenalaistanut kaupungin motiivia, tahtotilaa tai resursseja tehdä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistyötä. Esimerkiksi kannustimien rakentamisesta ja niiden riittävyyden varmistamisesta ei ollut haastateltavien keskuudessa mitään puhetta. Tämän ehkä ajateltiin luonnollisesti kuuluvan osaksi vasta myöhemmin lähempänä 2019 tehtävää yhteistyön rakentamista maakunnan kanssa tai sitten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen nähtiin niin perustavana osana kaupungin roolia, ettei

kannustimille nähty suurta merkitystä. Myöskään esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoituksen riittävyttä osana kuntien valtionosuusuudistusta ei otettu kantaa.

Samalla tavoin kuin valtakunnallisesti ollaan huolissaan tasapäistämisestä suurten kaupunkien ja kilpailukyvyn kustannuksella, Tampereen kaupungissa ollaan huolissaan myös oman maakunnan sisällä tasapäistämisestä.

*”Rajapinnoissa on se vaara, että maakuntahallinnosta tulee sellanen päällepäsmäri näissä rajapinnoissa ja tekeeköhän ne yhteistyömallit meille ja Pälkäneelle samalla sapluunalla.”*

Kaupungin toiminnallisiin riskeihin heijastuvat sekä ulkoinen valtakunnallinen ja maakunnallinen reformin valmistelu että kaupungin sisäinen valmistelu, joka toteutetaan projektin kautta ja virkatyön ohella. Valtakunnallisesta valmistelusta haastateltavat kokevat, että uudistus on jäänyt poliittisen valtapelin pelinappulaksi, ja että sote-palvelut ovat jääneet maakuntien perustamisen ja valinnanvapauden alle keskustelussa. Väärin perustein tehty uudistus ja valmistelutyö näyttäytyvät uhkaavana kaupungille ja kaupunkilaisten tulevaisuuden sosiaali- ja terveystaloukselle. Vahvoihin ideologioihin perustuvan uudistuksen pelätään haastateltavien keskuudessa aiheuttavan heiluriliikkeen, jossa tulevat hallitukset päätyvät purkamaan uusia rakenteita niiden ideologioiden vastaisena. Samoin valmistelijat kokevat, että kunnat ovat unohtuneet reformin toimeenpanon suunnittelussa. Valmistelun huomion ja toimeenpanon tuen nähtiin valtakunnallisesti kohdistuvan suurimmaksi osaksi vain maakuntiin.

*”Sen reformin suuruus ja merkittävyys versus valmistelutapa on jotenkin huolestuttavan räikeässä ristiriidassa, et se on kuitenkin yks Suomen hallinto historian suurimmista muutoksista, jolla on tosi iso tarve ja joka on nähty jo pitkään. Ja se, kuinka se on jäänyt poliittisen pelin nappulaksi, on aika surullista, et siinä on varmaan vuosia sitten hukattu jo se reformin perimmäinen tavoite, eli ne sosiaali- ja terveystaloukselliset, ja niiden toimivuus ja uudistaminen. Että se on saanut viime vuosina piirteitä, että on menty maakunnat edellä tai valinnanvapaus edellä tai mikä milläkin puolueella on ollut agenda, mutta aika harva enää puhuu mistään varsinaisista sote-palveluista oikeesti.”*

*”Mä oon ollu kauheen kriittinen tähän uudistukseen, mutta siitä lähtökulmasta, että tää perustuu poliittiseen kompromissiin, ja siinä on mun mielestä ollu epäloogisuuksia koko ajan, että alkuperäisiä tavoitteita vastaan tietyt valinnat sotii aika pahasti. Ja ne tiettyjen ministerien puheenvuorot siitä, että nyt tehdään maakuntia ja kunnat on jäänyt vähän taka-alalle.”*

Maakunnallisen valmistelun tapa ja toimenpiteet heijastuvat kaupungin valmisteluun. Pirkanmaalla valmistelusta vastaa tuleva maakunta. Maakuntien liittoon on perustettu Pirkanmaa 2019 -hanke,

jonka alaisuudessa toimii yhtenä kokonaisuutena sekä sote- että maakuntauudistuksen valmistelu kolmen muutosjohtajan voimin. Haastateltavat tunsivat erilaisia maakunnallisia valmistelumuotoja eri puolilta Suomea. Tässä tutkielmassa ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista sen enempää vertailla eri alueellisen valmistelun organisoinnin muotoja keskenään vaan tulkita kaupungin valmistelijoiden näkemystä sen oman maakunnallisen valmistelun vaikutuksista.

Tampereen kaupungin valmistelijat kokivatkin erittäin hyvänä asiana sen, että maakunnallinen valmistelu toteutetaan Pirkanmaalla yhtenä kokonaisuutena. Se nähtiin hallitumpana kokonaisuutena ja yhteistyön tekemistä helpottavana asiana. Muutosjohtajiin luotettiin ja Pirkanmaan liitto valmistelijana nähtiin hyvin objektiivisena toimijana.

*”Kokonaisuuden kannalta se on parhain ratkaisu, et sote- ja maku-puoli tulee valmisteltua yhdessä. Pirkanmaan liitto on tällä alueella kaikista neutraalein toimija. Jos valmistelu olisi ollut Tampereen kaupungilla, me oltais saatu varmaan vaan kuraa niskaan enemmän. Oltais saatu syytöksiä siitä, että valmistelua tehdään liikaa Tampereen näkökulmasta ja et se olis epäedullista muille luovuttaville.”*

Kaupungin valmistautumisessa sote- ja maakuntauudistukseen riskinä nähdään toisaalta valmistelevan projektin epäonnistuminen sekä sen osaprojektien epäonnistuminen. Haastateltavat kommentoivat osuvasti, että valmisteluprojekti epäonnistuu, mikäli se ei pysty tuottamaan toiminnallaan lisäarvoa. Muina valmisteluprojektiin liittyvinä riskeinä nähdään aikataulun pettäminen, valmistelun kustannuksien nousu tai resurssien riittämättömyys. Muina pienempinä koko kaupungin valmistelun riskeinä työpajoissa nostettiin esiin henkilöstön sitoutumattomuus valmisteluun ja osallistumisen mahdollistaminen rajaavasti vain pieneen joukkoon ihmisiä sekä sidosryhmätarpeiden huomioitta jättäminen. Samanaikaisesti ilmenee myös huoli siitä, että valmistelutyö vie liikaa aikaa perustyöltä.

Valtakunnallisen ja maakunnallisen valmistelun vaikutukset Tampereen kaupungissa tehtävään valmisteluun eivät ole pelkästään yksipuolisia vaan kaupungissa on myös syytä tiedostaa sen omat vaikutukset ja vastuu erityisesti maakunnalliseen valmisteluun. Kaupungin henkilöstöstä iso joukko työntekijöitä osallistuu maakunnan valmisteluun, joten keskuskaupungin suhtautuminen ja toimenpiteet näkyvät vastaavasti myös maakunnallisessa valmistelussa vahvasti.

Toiminnallisia riskejä läpikäydessä korostuu erityisesti se, ettei tässä työssä riskien vertailu ole tutkielman tutkimuskysymyksen kannalta tarkoituksenmukaista. Valmistelun onnistumisen edellytyksinä kokonaishallinta riskien osalta korostuu tässä vaiheessa kaikista suurimpana. Tutkielman valmistelun onnistumisen edellytysten näkökulmasta olennaisimpana voidaankin nähdä tietoisuus koko riskijoukosta, ja riskien eräänlainen auki purkaminen, jotta kompleksiset



keskinäisriippuvuudet saadaan mahdollisimman hyvin näkyviin. Laajan riskijoukon ja läpikäynnin merkityksen nimissä katsotaan vielä haastateltavien näkemykset talous- ja vahinkoriskeistä.

### *Talousriskit*

Talousriskeillä tarkoitetaan tässä yhteydessä Tampereen kaupungin varallisuuteen, rahoituksen riittävyyteen, kannattavuuteen tai kustannuksiin liittyviä positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia kaupungin taloudelliseen tilanteeseen. Haastateltavia valmistelun käynnistysvaiheessa puhutti strategisten riskienkin yhteydessä mainittu henkilöstöresurssien sopeuttaminen. Pelko siitä, ettei henkilöstöresursseja pystytä sopeuttamaan oikeassa suhteessa tulevaan kaupunkiorganisaatioon ja sille jääviin tehtäviin sekä ettei kaupungissa pystytä tunnistamaan ja kohdentamaan jäljelle jääviä henkilöstöresursseja oikein.

*”Ylipäätään tää hallinnon alasskaalaaminen sitten, että millä tavalla me varmistetaan, että esimerkiksi puolet konsernihallinnosta ja puolet konsernipalveluista siirtyy sekä puolet hallinnon kuluista siirtyy uudistuksen mukana.”*

Haastateltavat ovat myös epäileväisiä sen suhteen, minkälaisena kaupunkikonserni tulee tulevaisuudessa näyttäytymään. Osa haastateltavista ei näe tulevaisuudessa mahdollisena ylläpitää pienenevällä rahoitus- ja resurssipohjalla esimerkiksi nykyisenkaltaista konsernin yhtiörakennetta. Tämä osaltaan liittyy aikaisemmin puhuttuun kaupunkikehityksen varmistamiseen ja investointikykyyn myös aikaisempaa pienemmällä veroprosentilla, tulevan kuntien valtionosuusjärjestelmän muutoksien ja muiden koettujen kannustimien heikentymisen jälkeen. Elinvoiman ja kaupunkikehityksen kysymyksissä kokonaisuuden näkökulmasta vastuut ja insentiivit saattavat hajautua paljonkin, mikä voi nostaa kustannuksia. Haastattelujen perusteella tamperelaiset valmistelijat kokevat, että rahoitusaseman muutos, integraatorooliin purkautuminen ja budjetin puolittuminen heikentävät elinvoiman kehittämisen mahdollisuuksia. Vastakkaisena näkemyksenä vain yksi haastateltavista nosti esiin, ettei kunnan palveluihin oikeastaan maakuntaudistuksessa kosketa, joten samojen mahdollisuuksien voisi nähdä kehittämistoiminnalle jäävän myös myöhemmin.

*”Kaupunkien liikkumavara sen talouden suhteen tulee aikalailla pieneneen. Tarkotan nyt suuria kaupunkia, joilla on isoja investointeja. Kuntien mahdollisuudet, kun puhutaan vaikka elinvoimasta ja kun hartiakapenevat ja se rahoituspohja kapenee, niin se voi oikeesti haastaa myös sitä, kuinka hyvin kunnissa pystytään sitä elinvoimaakin rakentamaan.”*

*”Meillä on nyt vaikkapa sähkölaitos ja muita tällaisia isoja konserniyhtiöitä ja yksi syy, miksi me ollaan pystytty vahvaa ja isoa konsernirakennetta ylläpitämään on se, että meidän rahoituksellinen pohja on ollut niin laaja. Se kysymys on oikeastaan, että*

*pystytäänkö me enää kaupunkina sen soten lähdettyä pois ylläpitämään ja kehittämään enää noin laajaa ja painavaa konsernisalkkua.”*

Talouden riskeinä työpajoissa nostettiin esiin myös kiinteistöjen käytön tehokkuuden laskeminen, mikäli maakunta ei tarvitse kaupungin omistamia kiinteistöjä, ja ylimääräistä käyttämätöntä omaisuutta jää käsiin. Riskinä, mutta myös mahdollisuutena, keskustelua herätti digitalisaatio, josta pelättiin, ettei sen mahdollisuuksia pystytä uudistuksen yhteydessä hyödyntämään ja tätä kautta myös kokonaiskehittäminen voi mahdollisesti hidastua. Tietojärjestelmien irrotuksen ja yhteensovittamisen uskotaan vievän huonossa tapauksessa kaiken käytettävissä olevan ICT-valmisteluresurssin digitalisaation hyödyntämisestä.

### *Vahinkoriskit*

Vahinkoriskeillä tarkoitetaan tässä yhteydessä joko ulkoisesta tai sisäisestä toiminnasta aiheutuneita vahinkoja esimerkiksi henkilöstölle tai omaisuudelle. Suoranaisia vahinkoriskejä haastateltavat sekä työpajaan osallistuneet näkivät huomattavasti vähemmän kuin strategia-, toiminnallisia- ja taloudellisia riskejä. Toiminnallisten riskien yhteydessä puhuttiin aikaisemmin kaupungin mahdollisesta riskistä saada maine- ja imagovahinkoja maakunnan huonosti hoidetuista sote-palveluista. Samoin tähän liittyy siirrossa epäonnistuminen sekä esimerkiksi henkilöstöltä saatu huono palaute valmistelun toteutuksesta sekä sidosryhmien huomiotta jättäminen. Kaupungin työnantajakuvan heikkeneminen tunnistettiin myös mahdollisena vahinkoriskinä sen lisäksi että työhyvinvointi ja työssä jaksaminen saattavat laskea henkilöstön keskuudessa. Muutos voi aiheuttaa epävarmuutta ja pahoinvointia niin maakuntaan siirtyvässä kuin kaupungissa jatkavissa työntekijöissä.

Riskien teemoittelusta ja luokittelusta huolimatta vaikutusten tarkastelun laajuus ulottuen kaupunkiorganisaation eri osa-alueisiin oli huomattava. Niiden keskinäisriippuvuus ja vaikutukset toisiinsa tekevät niihin varautumisesta myös astetta hankalampaa. Riskitarkastelusta ja niihin suhteutettavien toimenpiteiden suunnittelun tärkeydestä olivat kuitenkin kaikki haastateltavat samaa mieltä. Riskitarkastelu nähtiin myös yhtenä osa-alueena lisäämään kaupungin valmiutta muutoksen läpiviemiseen, josta puhutaan seuraavassa luvussa.

*”Mun mielestä Tampereen kaupunki on poikkeuksellisen hyvin tunnistanu tähän uudistukseen liittyvät haasteet.”*

*”Kaikissa uhkissa on mahdollisuuksia ja mahdollisuuksissa uhkia. Kyse on siitä, miten sitä hommaa tehdään.”*

## 5.2 Tampereen kaupungin valmius toimeenpanon valmisteluun

### 5.2.1 Aikaisemmat kokemukset hallinnon sisäisestä uudistamisesta

*”Muutoksella pitää olla kasvot, ja jonkun pitää johtaa sitä, ja ihmisten pitää tietää se, koska se tuo turvallisuutta suhteessa siihen muutokseen ja sitoutumista.”*

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun ollessa ennen kaikkea muutosprosessi pidin tärkeänä kerätä haastateltavilta näkemyksiä siitä, minkälaisia kokemuksia haastateltavilla oli aikaisemmista hallinnon sisäisistä uudistuksista, mitä aikaisemmista muutosprosesseista tulisi oppia ja miten niitä kokemuksia voitaisiin hyödyntää tässä reformin toimeenpanon valmistelussa. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun vertaaminen aikaisempiin uudistuksiin toi esiin myös valmistelun erityispiirteitä. Samalla pystyttiin myös kevyesti kartoittamaan caseorganisaation taustauudistuksia ja sen vaikutuksia sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseen.

Useimmat haastateltavat näkivät erittäin paljon hyötyä Tampereella vuodesta 2007 vuoteen 2016 toimineesta tilaaja-tuottaja-mallista. Sote-uudistuksessa on maakuntahallinnossa tarkoitus erottaa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Maakunta on palvelujen järjestäjä, joka vastaa valtion rahoittamista sote-palveluista alueellaan. Sote-palveluiden järjestämistapa maakunnissa järjestä-tuottaja-mallin kautta pidettiin tutuna ja Tampereella nähtiin olevan todella paljon erikoisosaamista sovellettavana malliin liittyen. Maakunnalliseen valmisteluun Tampereella nähtiinkin olevan paljon annettavaa tässä asiassa, mutta yksikään haastateltavista ei kuitenkaan puhunut, hyötyykö Tampereen kaupunki mitenkään suoraan mallin tuntemisesta. Tampereen roolia ja vaikutusvaltaa maakunnalliseen valmisteluun sen voisi ainakin ajatella lisäävän.

*”Jos sote-uudistusta ajatellaan, niin tilaaja-tuottaja-mallista on tullut sellaista oppia, jota tässä sote-uudistuksessa voidaan hyödyntää. Tamperetta on kuultu ja meiltä on haluttukkin niitä näkemyksiä, että miten esimerkiksi ihan valtakunnan tasolla tätä järjestäjä-tuottaja-erottamista pitäisi tehdä.”*

Tampereen kaupungissa 2015–2017 toteutettu toimintamalliuudistus purki aikaisemman tilaaja-tuottaja-mallin, uudisti kaupunkiorganisaation ja sen johtamisjärjestelmän sekä kehitti toimintatapoja. Mielenkiintoista on, että kaupungin päätös luopua tilaaja-tuottaja-mallista ei haastateltavien eikä havaintojen perusteella kummunnut erityisenä kritiikkinä sote- ja maakuntauudistuksen järjestäjä-tuottaja-mallia kohtaan. Toimintamalliuudistuksesta haastateltavia puhutti enemmänkin uudistuksen ajankohta suhteessa sote- ja maakuntauudistukseen. Kysymyksiä herätti erityisesti se, pystyttiinkö aikaisemmalla organisaatiouudistuksella tarpeeksi varautumaan

tulevaan uudistukseen, jota osattiin kyllä kaupungissa odottaa. Erityisesti hyvinvoinnin palvelualueen osalta organisaatiota ja poliittisia toimielimiä pystytettiin järjestämään tulevaa uudistusta ennakoiden, mutta sote-puolen henkilöstön ajautumisesta useamman vuoden muutosputkeen ja hyvinvoinnin palvelualueen toiminnan organisoimisen jatkaminen samanaikaisesti kun irrotusta lähdetään jo valmistelemaan, on herättänyt kritiikkiä. Toiminnallinen haaste nähdään erityisesti siinä, kuinka varmistaa hyvinvoinnin palvelualueen sisäisen organisoitumisen ja kehittämisen oikeasuuntaisuus tulevan kahden vuoden aikana.

*”Toimintamalliuudistuksesta voi tietysti kysyä jälkeinpäin, että olisiko tätä järkevää tehdä nyt, sillä jos sote- ja maakuntauudistus toteutuu, niin se tehdään moneen kertaan. Silloin oli aika vahva poliittinen tahto, että toimintamalliuudistusta lähetään viemään eteenpäin. Toisaalta mun mielestä on hyväkin, että me ollaan vähän etunojassa tän meidän rakenteemme kanssa, et me ollaan mietitty vähän sinne pohjalle isoo kuvaa, et mitä se tulee oleen sitten sen sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen.”*

*”Se oli se iso kysymys, että miksi nyt, ja silloin sitä argumentoitiin niin, että halutaan mielummin mennä proaktiivisesti kuin reagoiden. Oli aika selvää, että organisaatio tarvitsee rakentaa niin, että ne lähtevät on jo nyt omana kokonaisuutenaan, että ei sekoiteta toimintoja. Hypassakin (hyvinvoinnin palvelualueella) oli pitkään rajat ylittäviä muotoja, matriisimalleja, prosesseittain organisoitumista, elinkaarimallia ja tämmösiä, ja todettiin, että kun sote lähtee, niin se rikkoo sen koko rakenteen, niin siksi ei niihin päädytty.”*

Toimintamalliuudistuksesta kaupungilla puhuttiin erityisesti toimintatapojen muutoksena. Toimintamallin periaatteet asiakas keskiössä, pormestarimalli ja selkeä johtaminen sekä kumppanuus- ja kehittämiskulttuuri yhdessä kaupunkistrategian kanssa nähtiin olevan hyvin linjassa tulevaisuuden haasteiden ja muutoksen kanssa. Ne toivottiin myös olevan niitä asioita, joille uudistuksen valmistelukin pohjautuu: kuntalaisten sekä henkilöstön huomioinnille, selkeälle johtamiselle muutostilanteessa, uusien kumppanuuksien luomiselle maakunnan ja Pirkanmaan kuntien kanssa sekä kehittämiskulttuurin ylläpidolle yhteistyötä rakennettaessa. Tämän lisäksi toimintamalliuudistuksessa haastateltavien keskuudessa kiitosta herätti palvelualueiden johtaminen ja yhdessä tekemisen kulttuurin näkyminen muutoksen läpiviennissä.

*”Kaupungin uutta toimintamallia on viety muuallakin kun pelkästään konsernihallinnon johtoryhmässä. Semmonen avoin valmistelu ja et osallistetaan henkilöstöä ja myös kuntalaisia, joita varten täällä ollaan, niin ne on toimintamalliuudistukselle ja sotemakulle (sote- ja maakuntauudistukselle) yhteisiä asioita. Toimintamalliuudistuksessa myös kaikilla palvelualueen johtajilla on ollut semmonen henki, että katsotaan asioita yhdessä, eikä tehdä siiloja eikä tehdä rajoja.”*

Toimintamalliuudistukseen peilattaessa valmistelijat nostivat poliittisissa elimissä käydyn keskustelun ja virkamiesjohdolta linjauksien hakemisen valmisteluun merkittävään rooliin. Viestinnän kokonaisuudessaan nähtiin olennaisesti tukevan tätä. Sote- ja maakuntauudistukseen verrattaessa toimintamalliuudistus vaati enemmän poliittisen tahdon muotoilua yhteen kuin reformin toimeenpanon valmistelu tulee vaatimaan. Selkärangan nähtiin tulevan enemmän lainsäädännöstä, mutta valmistelun tuki ja yhteisen tahtotilan muotoilu virkamiesjohdolta tulee korostumaan. Poliitiikkaa kiinnostavia asioita tulee haastateltavien mukaan ennakoida ja valmistella huolellisesti. Esimerkiksi Tampereen valmistelusta nostettiin Hatanpään sairaalan yhdistäminen Tampereen yliopistolliseen sairaalaan erityiskysymyksenä osana kokonaissiirtoa sekä tukipalvelujen järjestäminen ja mahdolliset ICT-ratkaisut.

*”Toimintamalliuudistuksesta vielä, että kun tehdään näitä ylätasen muutoksia, niin se ei ehkä näy henkilöstölle, mut se poliittinen vääntö ja keskustelun tarve on suuri. Se tarkoittaa paljon taustatyötä eli se, että joku asia viedään kaupunginhallituksen käsittelyyn, niin sehän vaatii sitten sen, että sitä tarvii keskustella, perustella, valmistella ja ottaa valtuustoryhmiä kaikkia mukaan, mitä isommasta asiasta on kyse. Et se tässä valmistelussakin tulee huomioida, kun nyt Hatanpään case on esimerkiks tulossa.”*

*”Tää sillä tavalla painottuu enemmän virkamiesjohdon ja henkilöstön suuntaan, koska me siirrämme henkilöitä tosiaan pois, ja sillä tavoin ei tarvitse lähteä politiikalta kysymään, että siirrämmekö määrän x vai y ja ketä lähtee ja mikä on uusi kunta. Silloin ei oo sitä liikkumavaraa siellä poliittisella puolella niinkuin oli toimintamalliuudistuksessa.”*

Toimintamallin uudistamisen ja sitä seuranneen 2016 vuoden syksytlvella toteutetussa hyvinvoinnin palvelualueen organisoinnin välillä nähtiin myös muutoksen toteutuksessa eroavaisuuksia. Käytännöllisen, rehellisen ja avoimen viestinnän merkitystä korostettiin, ja siinä nähtiin hyvinvoinnin palvelualueen organisoinnissa onnistuneen toimintamalliuudistuksen viestintää paremmin. Sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluprosessia ja sen viestintää nähtiin helpottavan lainsäädännön antama selkäranka sekä pragmaattiset voimaantulolain toimenpiteet, joita kuntien ja maakunnan tulee noudattaa. Lakien keskeneräisyys ei vaikuttanut haastateltavien mielestä valmistelun aloituksessa reformin antamaan selkärankaan viestinnässä.

*”Tekojen ja viestin ristiriitaisuus on mun mielestä se, mikä on vaivannut toimintamalliuudistusta. Hypassa (hyvinvoinnin palvelualueen organisoinnissa) taas korostu se, että se sisältö oli just samaa kuin viesti, että ei viestitty mitään tai luvattu mitään, eikä menty missään sfääreissä, vaan mentiin aika pragmaattisesti ja teot edellä. Se teki siitä ehkä uskottavamman.”*

*”Sotemakussa (sote- ja maakuntauudistuksessa) on se hyvä puoli, että kun se on tommonen vähän ulkoa tuleva juttu, että kaikki tietää, miks se pitää tehdä. Siinä ei oo mitään, että yritetään myydä jotain höttöpöttöä henkilöstölle, ja ollaan, että mikähän tää juttu on ja mitähän ne tuol höpöttää. Tää on uudistuksena jo niin käytännönläheinen, että tällä on hyvät lähtökohdat. Tässäkin tosin korostuu se, että avointa, oikea-aikaista ja vähän ennakoivaa tietoa täytyy antaa.”*

Lakien puutteellisuuden nähtiin enemmänkin hidastavan epätietoisuudellaan käytännön valmistelutyötä ja johtavan enemmänkin inkrementaaliseen työskentelyyn sekä tietyiltä osin reaktiiviseen valmisteluun proaktiivisuuden sijasta. Paikallisen valmistelutyön osariippuvaisuus valtakunnallisesta ja maakunnallisesta valmistelusta nähtiin aiheuttavan moninkertaisen haasteen nimenomaan kuntavalmistelijoille.

Palatakseni aikaisemmista uudistuksista hyödynnettäviin asioihin hyvinvoinnin palvelualueen organisoinnista otettiin myös opikseen siitä, että muutoksella tulee Tampereen kaupungissa olla haastateltavien mielestä kasvot. Sote- ja maakuntauudistuksen kannalta haastavana pidettiin erityisesti henkilöstön vastaanottavan tahon, maakunnan, kasvottomuutta tällä hetkellä. Esivalmistelulla ei nähty olevan tarpeeksi mandaattia puhua tulevaisuudesta kuten esimerkiksi henkilöstöpolitiikan linjoista. Samoin kulisseyssä pohdittiin myös sitä, aiheuttaako Tampereella ylimmän johdon kaksoisrooli sekä Tampereen että maakunnan valmistelussa, tulevaisuudessa ongelmia edustettavuudessa.

*”Muutoksella pitää olla kasvot, ja tähän liittyy se, että kun sillä maakunnalla ei oo niitä kasvoja vielä ja me ei pystytä vastaamaan niiden puolesta niin toivoisin, että nää asiat jotenkin jäsenyis tässä sen väliaikaishallinnon myötä tosi pian, että se helpottais.”*

Aikaisempia kokemuksia peilattaessa sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun lähes jokainen haastateltava nosti puheeksi muutoksen laajuuden. Samanlaisuuksien hakeminen saattoi tuntua osasta haastateltavia teennäiseltä, sillä muutoksen ajateltiin olevan niin erityislaatuinen ja poikkeuksellinen. Muutoksen erityislaatuisuuden arvioinnista ja muutoksen aikaansaamisesta saamme luonnollisen siirtymän käsitellä seuraavassa luvussa myös kaupungin aikaisempien toimienkin perusteella muotoutunutta valmiutta muutoksen läpiviemiseen.

*”Ei tämmöstä oo tehty missään vaiheessa julkisen sektorin historiassa. Mun mielestä tää on todella massiivinen muutos, muuttaa tosi radikaalisti sitä, mitä kunta on. Muutoksen laajuus sinällään ja muutosprosessi pelkästään, kun aattelee sitä henkilöstön määrää, kun ajattelee näitä järjestelmiä ja kerrannaisvaikutuksia tukipalveluihin ja tänne hallintoon jne. Niin on tää ihan valtavan kokonen.”*

### 5.2.2 Muutosvalmius ja valmistelun ilmapiiri

*”Kyllä mä nään, että meillä on hyvä valmius ja siihen valmiuteen vaikuttaa tosi paljon se asenne, et millä tavoin siihen (toimeenpanon valmisteluun) asennoidutaan ja mun mielestä se on positiivinen, ei millään ylistyssanoilla, semmonen realistisen eteenpäin katsova.”*

Haastateltavat arvioivat kaupungin nykytilanteen ja valmiuden lähteä toteuttamaan sote- ja maakuntauudistusta ja rakentamaan vuoden 2019 Tampereetta erittäin hyväksi. Edellä käydyn aikaisempien hallinnon sisäisten uudistusten kokemukset näyttäytyivät pääosin positiivisena, ja niiden nähtiin luoneen erinomaisen pohjan sote- ja maakuntauudistuksen läpiviennille. Tulevan uudistuksen valmiutta nähtiin lisäävän aikaisempien sisäisten hallinnon uudistusten tuoma muutoskyvykkyys, jota haastateltavat kuvasivat organisaation dynaamisuutena, reagoitokykynä ja henkilöstön tottuneisuutena sekä henkisenä valmiutena muutokseen. Samoin kaupungissa nähtiin olevan paljon osaamista ja kyvykkyyttä sekä resursseja valmisteluun verrattuna pienempiin kuntiin.

*”Varmaankin se, että Tampere on tehnyt aika isoja uudistuksia, kun ajatellaan tilaaja-tuottaja-mallia, kymmenen vuotta sitten pormestarimallia ja nyt myös rohkea uudistus siitä, että päätettiin luopua siitä sisäisestä tilaaja-tuottaja-mallista. Tampere on aika semmonen dynaaminen kaupunki ja valmis uudistamaan organisaatiotaan ja omaa toimintaansa. Ehkä se tälläiselle organisaatiolle tarkoittaa sitä, että ollaan sit valmiimpia myös tarttumaan siihen (sote- ja maakuntauudistukseenkin).”*

*”Varmaan kaikki suuret kaupungit lähtökohtaisesti on vahvoilla tässä, kun on iso organisaatio, paljon osaamista, niin ajattelisi, että se korreloisi siihen, kuinka hallittu se muutos on, eli on konkreettista osaamista ja resursseja käyttää sen muutoksen viemiseen. Toisaalta Tampereen kaupunki on ollut tosi isojen muutosten, meil on tehty näitä pienempiä omia hallinnon reformeja tasaisin väliajoin, vähintään viiden vuoden jälkeen on jotain myllätty, niin mä luulen, että täällä on muutosvalmius jo aika korkeella, että ihmiset on tottuneet siihen, että organisaatiot muuttuu.”*

Toimintamalliuudistuksen yhteydessä kaupunkiorganisaatiota rakennettiin sote- ja maakuntauudistusta ennakoiden. Tässä jokainen haastateltava näki enemmän vahvuuksia kuin heikkouksia, ja sen nähtiin lisäävän valmiutta reformin toimeenpanolle. Sekä poliittisissa toimielimissä että viranhaltijaorganisaatiossa huomioitiin sote-palveluiden mahdollinen lähteminen. Hyvinvoinnin palvelualueelle eroteltiin sairaala- ja kuntoutuspalvelujen sekä avo- ja asumispalvelujen palveluryhmät palvelualueelle kuuluvista muista sivistys- ja kulttuuripalveluista. Näistä palveluryhmistä vielä sairaala- ja kuntoutuspalvelut kuuluvat pääosin Hatanpään sairaalaan toiminnalliseen kokonaisuuteen, joka pyritään yhdistämään Tampereen yliopistollisen sairaalaan lainsäädäntömuutoksen vuoksi sekä porrasteisen hallitun sote-palveluiden siirron vuoksi. Näiden

palveluryhmien palvelutoiminnan poliittisen johtamisen tueksi eriteltiin sosiaali- ja terveyslautakunta sivistys- ja kulttuurilautakunnasta. Sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisuudessa toimii yksilöasioiden jaosto. Yhteistoiminta-alueena oleva ympäristöterveydenhuolto organisoitiin yhdyskuntalautakunnan alaiseksi alueelliseksi ympäristöterveydenhuollon jaostoksi. Samoin jo alueellisesti toimiva Pirkanmaan pelastuslaitos sekä Pirkanmaan pelastuslaitoksen neuvottelukunta ovat yhteistoimintaeliminä omia kokonaisuuksiaan kaupunkikonsernin rakenteessa. Poliittisten toimielinten osalta toimintamalli tulee voimaan 1.6.2017. Tämän lisäksi aikaisemmat kaupungin tukipalvelu- ja yhtiöittämisratkaisut nähtiin tukevan valmiutta uudistukseen sekä strategisen johtamisjärjestelmän asiakirjoissa on alettu ennakoivasti varautumaan ja tunnistamaan kriittisiä toimintoja liittyen sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanoon.

*”Me ollaan ite lähetty tekeen sitä erottelua täällä paikallisesti, että mikä on sotea ja mikä on jotain muuta. Koska se ei oo aina varsinkaan kun oltiin tilaaja-tuottaja-mallissa ja ydinprosessimallissa niin se ei ollu aina selvä, millon puhutaan sote-palvelusta ja millon puhutaan jostain esimerkiksi terveyden edistämisen muusta palvelusta.”*

*”Hyvinvoinnin palvelualueelle on jo nyt rakennettu toimintoja, esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, joka on jatkossa maakunnan ja kaupungin yhteinen tehtävä, niin on jo nyt sinne esikuntaan rakennettu tiimi, jonka vastuulla on tämä kokonaisuus kaupungin puolelta. ... Se näkyy myös suunnitteluasiakirjoissa, esim. pavuissa (palvelu- ja vuosisuunnitelmissa). Mun mielestä sote- ja maakuntauudistus on hyvin vahvasti siellä esillä ja varautuminen ja näiden rajapintojen rakentaminen.”*

*”Ja muutenkin näkisin, että valmiudet siihen sote-uudistuksen toteuttamiseen on paikallaan, et myös tukipalvelupuolella on tehty aika paljon meillä nyt esimerkiksi logistiikkayhtiön yhtiöittäminen ja tän työterveyden yhtiöittäminen.”*

Elinvoiman näkökulmasta sote- ja maakuntauudistuksen toteutusta lähtökohdiltaan tukee kaupungin aikaisemmat rohkeat investoinnit sekä kaupunkiympäristön ja elinvoiman ja kilpailukyvyyn palvelualueen tiivis yhteistyö.

*”Meillä on mun mielestä aika hyvät lähtökohdat onnistuttu Tampereella kehittää ennen sotea. Mä uskon, että esimerkiks ratikka kumuloi kasvua, se luo tilaa ja brändiä ja se parantaa meidän asemaamme tässä paikallisessa kilpailussa, ihan samalla kuin Rantatunneli. Siihen saadaan päälle kaupunginosa, joka on vetovoimainen ja johon tullaan kaukaakin.”*

Muutosvalmiutta nähtiin lisäävän myös kaupungissa perustettu sisäinen projekti ja valmistelussa oma-aloitteisesti proaktiivisesti toimiminen. Valmistelijat näkevät myös edukseen suhteet maakunnan valmistelijoihin, ja sen perustan, miltä yhteistyötä ja tulevaa maakuntaa lähdetään



rakentamaan. Kaupungin valmiutta nähdään lisäävän henkilöstön osallistuminen maakunnalliseen valmisteluun ja ylimmän johdon tietoisuus valmistelun etenemisestä sekä uudistuksen vaikutuksista.

*”Mitä mä oon tossa muiden kaupunkien kanssa puhunu, niin eipä siellä juuri omaa aktiivista tekemistä ole ollut, että mitä tää muutosprosessi meille tarkoittaa. Isoissa kaupungeissa on taidettu keskittyä tähän edunvalvontapuoleen eikä juurikaan mietitty, että miten me tästä lähdetään viemään muutosta hallitusti eteenpäin. On hyvä, että nyt tässä vaiheessa tää kaupungin projekti lähti liikkeelle ja saatiin liikkeelle vielä kohtuu etupainotteisesti.”*

*”Mun mielestä on myös tärkeää, että meillä on hyvä suhde maakunnalliseen valmisteluun. Se vuoropuhelu on tiivistä, meidän ihmisiä on sitoutettu maakunnalliseen valmisteluun valtava määrä näiden projekti- ja teemaryhmien kautta. Meidän keskeiset henkilöt on myös aika ajan tasalla. Heille on tuotettu informaatiota valtavasti tästä koko maakunnallisesta valmistelusta. He tietää, missä valmistelu menee ja mitä kohti ollaan matkalla.”*

Ylimmän johdon erinomainen tietoisuus mahdollistuu pitkälti pormestarin ollessa maakunnan esivalmistelun hallituksen puheenjohtaja ja konsernijohtajan ollessa maakunnan esivalmistelun johtoryhmän puheenjohtaja. Tampere on tietoisesti halunnut ottaa roolia maakunnalliseen esivalmisteluun, mikä osoittaa sitoutuneisuutta. Sen nähdään tuoneen myös varmuutta kaupungin valmistelun aloittamiselle. Valmistelussa voi kuitenkin havainnoinnin perusteella aistia pientä epävarmuutta politiikan näkemyksistä valmistelua kohtaan. Esimerkiksi oppositiopuolueiden puheet ovat valtakunnallisesti kevään aikana antaneet ymmärtää, että mikäli kunta- ja eduskuntavaaleissa tapahtuu merkittävä istuinpaikkojen uudelleenjakoa, uudistuksen toteutuminen saatetaan keskeyttää ja siitä syystä valmisteluakaan ei tulisi tehdä kunnissa. Samoin osaltaan valmistelun kustannukset ovat puhuttaneet valmistelun kulisseissa, mikä saattaa valmistelua muuttaa hieman varovaisemmaksi.

*”Ylin johto ja ns. sektorijohto sekä johtoryhmätaso ovat sitoutuneet muutosten läpiviemiseen, että kyllä täällä on äärimmäisen hyvä tekemisen meininki sen suhteen. Mutta monesti asiat tuntuu karahtavan tuolla poliittisessa päätöksenteossa ja se muuttuu vatuloinniksi ja silloin siellä selittämättömät asiat ottaa vallan.”*

*”Mä tiedän, et käydään monesta asiasta tosi kovaa poliittista väentööh, niin sehän vaikeuttaa tätä valmistelua. Ja sit ne viestit, mitä tuolta tietyiltä valtuustoryhmiltä, jotka on valtakunnanpolitiikassa oppositiossa, tulee, et ei kannata tehdä mitään, mehän vielä tää teillataan, se varmaan ei lisää valmistelun motivaatiota.”*

Haastateltavat arvioivat valmistelun ilmapiiriä hyvin positiiviseksi sekä kaupungissa että maakunnassa tekevien valmistelijoiden joukossa, mutta kaupungin muun henkilöstön keskuudessa puolestaan enemmänkin odottavaksi. Maakunnallisen valmistelun ilmapiirin nähtiin vaikuttavan Tampereen kaupungin valmisteluun. Pirkanmaan valmistelun tavoiteasetanta Suomen parhaan ja

Euroopan kiinnostavimman uudistuksen tekemisestä sai haastateltavilta paljon kiitosta. Pirkanmaalla uudistusta ei toimeenpanna sellaisenaan, vaan uudistus nähdään mahdollisuutena rakentaa jotain uutta ja parempaa. Samankaltaista uuden rakentamisen innostuneisuutta ei kaupungin osalta ole ollut huomattavissa. Motivaatio näkyi koostuvan erityisesti reformin hallitusta toteutuksesta, riskien hallinnasta ja hillitystä uuden kaupungin profiloitumisen mahdollisuuksista.

*”Mun mielestä Pirkanmaalla on tosi hyvä semmonen tekemisen meininki ja yhteishenki, vaikkakin on paljon kyllä sitäkin, että nähdään tosi hankala tää aikataulu ja on semmosta epäuskoo, että voidaanko tää saada maaliin tällä aikataululla.”*

*”Kun ollaan käyty ensimmäisen kahden kuukauden aikana keskustelua valmistelun eteenpäin viemisestä kaupungissa ja sitoutettu ihmisiä tähän, niin en muista yhtäkään sellasta poikkipuolista sanaa vaan ihmiset on ollut täysillä mukana.”*

*”Kaupungin henkilöstön näkökulmasta varmaan sellanen, mikä on pinnalla enemmän, on sellanen odottava tunnelma. Suurin osa kuitenkin, jotka tekee asiakas- ja potilastyötä, niin kyllähän he tietää sen, et heillä on töitä. Ok, työnantaja voi muuttua ja se joitakin huolestuttaa, mutta sellanen perusrauha kuitenkin.”*

Vaikka perussuhtautuminen tulevaan uudistukseen ja valmisteluun näyttäytyy positiivisena, huolia muutosvaiheesta on ja riskit tiedostetaan erittäin hyvin, mikä tuli esille jo aineiston analyysin aikaisemmissa luvuissa. Erityisesti yhtiöittäminen ja valinnanvapaus nähdään kokonaisuuksina, jonka vaikutuksia on hankala ymmärtää. Samoin sidosryhmien tiedonjano uudistuksen toteuttamisen yksityiskohdista tiedostetaan sekä sisäisen kehittämisen vaikeus valmistelun aikana.

*”Sellaista ahdistusta aiheuttaa tää valinnanvapauslainsäädäntö, siihen liittyvät yhtiöittämisvelvoitteet, kilpailu yksityisten markkinoiden kanssa, ja siihen liittyvät sopeuttamispaineet ja ylipäättään se, minkä palvelutuottajan ihmiset valitsee ja jos valitaan suuressa määrin yksityisiä, niin miten minun käy tässä työssä ja mistä löydän sen jälkeen itseni. Mut tähän maakuntauudistukseen liittyen ihmiset on alkanu orientoitumaan, että se alkaa toteutuun, eikä oo sellasta hirveetä muutosvastarintaa sieltä kummunnut.”*

*”Se on karkeesti se, että kannattaako mitään enää kehittää versus se, että totta kai pitää kehittää kun ei se toiminta mihinkään katoa. ... Mun mielestä tällä hetkellä voitolla on se, että ei me voida laittaa kehittämistä jäihin. Mutta toki jokaista uutta avausta kyllä tarkastellaan kriittisesti, joka kerta kun tulee uusi projekti-aihe, niin mietitään, onko tämä sellainen, johon kaupungin kannattaa satsata, saadaanko me tästä hyötyä. Jatkuvuus on myös se, mikä puhututtaa, että kyllä tähän kannattaisi satsata, jos meillä olisi joku takuu siitä, että tää toimintatapa jatkuu maakunnassa.”*

Aikaisemmat muutokset nähtiin muutosvalmiutta nostavina asioina, sopeutumiskyvykkyytenä ja joustavuutena, ei niinkään muutosväsymyksenä tai mahdollisena vastarinnan aiheuttajana. Eräs

haastateltava myös pohti, onko sillä, että reformi tulee säädettyinä valtakunnan tasolta, vaikutusta siihen, miten henkilöstö suhtautuu muutokseen.

*”Varmasti väsymystä myös on, mutta tää on muutos, joka on pakko tehdä, niin ehkä se kääntyy sitten vahvuudeksi, että siihen on tietynlainen perusvalmius olemassa. Muutosvastarinta ei myöskään auta. Toimintamalliuudistuksia vastaan on voinut nurista ja olla, että ei tää koske mua, mutta tää koskee väkisin. Ne jotka siirtyy, niin ne siirtyy eikä voi paeta sitä.”*

### 5.2.3 Muutososaaminen ja -johtaminen

Luvun käsitellessä kaupungin valmiutta sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseen, aikaisempien oppien ja valmiuden sisällön näkemyksistä on luontevaa jatkaa haastateltavien näkemyksiin muutososaamisesta ja ennen kaikkea muutosjohtamisesta. Ylitse muiden ominaisuuksien sote- ja maakuntauudistukseen tähtäävältä valmistelulta ja sen johdossa olevilta ihmisiltä odotetaan strategista johtajuutta ja kykyä pohtia erilaisia vaihtoehtoja, mutta toisaalta tehdä myös valintoja. Valmistelun muutosjohtaminen nähdään asioiden ja yhteyksien kokonaishallintana.

*”Me tarvittais tänä keväänä strategista johtajuutta, kykyä strategiseen ajatteluun ja hyvin vahvasti sitä taitoa viestiä. Meidän täytyis aikaansaada henkilöstön keskuuteen semmosta positiivista fiilistä. Viestiä, et se on Tampereenkin etu, että tää tapahtuu hienosti ja hallitusti tää siirto ja samalla tää on sen rakentamista, mitkä ne on ne yhteiset rajapinnat sinne tulevaan maakuntaan.”*

*”Kylhän meil olis kovasti tarvetta tälläkin hetkellä sellaselle strategiselle keskustelulle, ensinnäkin erilaisista vaihtoehtoista, että missä me voidaan jotakin valintaa tehdä. Meillä pitäis olla tässä niinku kykyä pohtia erilaisia vaihtoehtoja, niiden hyviä ja huonoja puolia, Tampereen näkökulmasta, maakunnan näkökulmasta, meidän yhteisestä näkökulmasta, et miten nää kannattais hoitaa Pirkanmaalla ja suhteessa sitten muihin maakunnan kuntiin.”*

Strategisen näkemyksen lisäksi valmistelussa tulisi olla kokonaishallinta keskiössä ja päämäärätietoisuus toiminnoissa. Muutoksen johtamisessa odotetaan valmistelijoilta näkemystä ja visiota tulevasta Tampereesta.

*”Me tarvitaan strategista keskustelua siinäkin, että miten me nähdään nää muut, kun selkeesti soteen liittyvät toimijat, millaisia resursseja me tarvitaan tulevaisuuden kunnan rakentamiseen, millaisia painopistemuutoksia resurssoinnissa me tehdään jne.”*

*”Me tarvitaan kokonaisvaltaista näkemystä asiasta, me tarvitaan päämäärätietoisuutta, linjakkuutta, me tarvitaan sen kaltaista päättäväisyyttä, että me*

*pystytään tekeen ajoissa linjavalintoja, tarvitaan sen kaltaisia käskyttäjiä, jotka tekee ja teettää oikeeseen aikaan ja oikean kaltaisia selvityksiä, jotta päätöksiä ja isoja strategisia valintoja voidaan tehdä ajoissa.”*

Tarvittavaa muutosjohtamista voidaan tarkastella valmistelun kannalta projektijohdon, virkamiesjohdon ja poliittisen johdon näkökulmista. Aikaisemmin tarkasteltiin toimintamalliuudistuksesta opittuja asioita sote- ja maakuntauudistuksen toteutukseen ja yksi sieltä nousseista asioista oli valmistelussa virkamiesjohdon ja poliittisen johdon roolin painottuminen. Projektijohtajan rooli virkamiesvalmistelun edustajana sekä linkkinä muuhun johtoon konsernihallinnossa sekä palvelualueille nähtiin erityisen tärkeänä. Aikaisemmin pohditun poliittisen johdon merkityksen lisäksi korostettiin poliittisen valmistelun roolia valmistelussa enemmänkin tulevan kaupungin rakentamisen suuntaan käynnistyvän strategiatyön johdolla. Kaiken kaikkiaan kuitenkin koetaan, että kaupungilla on tarpeeksi muutosjohtamisen osaamista.

*”Projektijohtajalla on aika iso vastuu syöttää ylimmälle johdolle näkemystä, että meidän tarvii tehdä näitä valintoja, näitä päätöksiä tässä kohtaa, kun se projektijohtaja ei yksin pysty niitä tekemään, mutta sillä pitää olla näkemys siitä, mihin ollaa menossa, tai jos ei ole, niin käydä keskustelua ylimmän johdon kanssa ja saada sieltä sparraustukea. Projektijohtajan tehtävä on myös mun mielestä lisätä tietoisuutta siitä, missä mennään, jotta sektorijohdossa pystytään tekeen oikeenlaisia ratkaisuita myös, kun tehdään päätöksiä omassa työssä, omassa johtamisessa.”*

*”Irrottamisprosessissa ei välttämättä ole hirveesti sellasta, mitä Tampereen kaupungin politiikat yksin linjaisi. Kyllä se tapahtuu, kun rakennetaan maakuntaa ja kun valitaan maakuntavaltuustot ja hallitukset, niin ne tekee sitä. Mut meidän tehtävä on valmistella meidän politiikalle asioita koskien Tampereen kaupungin 2019 jälkeistä maailmaa, ja se syntyy tän meidän strategiatyön kautta, ja kyllä siihen meidän politiikka osallistuu merkittävällä tavalla, sen uuden kaupungin toiminnan suunnitteluun.”*

## **5.2.4 Valmistelun strategialähtöisyys**

*”Sote- ja maakuntauudistus on yks niistä isoimmista toimintaympäristön muutoksista, joita väijyy siinä strategian yllä. Se on tekijänä yks isoimmista, ellei suurin tällä hetkellä.”*

Uudistuksen toimeenpanon valmistelu maakunnissa on voimaannapolain myötä huomattavasti tarkemmin määritelty kuin kuntien sote-palveluiden irrotus. Uudistuksesta voi ajatella, ettei valmistelussa ole mahdollisuutta erityisiin strategisiin valintoihin. Tampereella uudistuksen valmistelijat näkevät kuitenkin asian toisin. Ajatus on, että valmistelussa ja siirtymävaiheen aikana kunnan vaikutusmahdollisuudet ovat isoimmat liittyen esimerkiksi tulevaan maakuntahallinnon

organisointiin ja rakennettavaan yhteistyöhön, ovathan valmistelijatkin pääosin kunnista. Muut valinnan mahdollisuudet liittyvät nimenomaan kaupungin toteuttamaan prosessiin. Jo aikaisemmin mainittu Tampereen erityiskysymys, Hatanpään sairaala, nähdään mahdollisuutena vaikuttaa paremmin henkilöstön asemaan esimerkiksi tulevan hallintorakenteen kautta, kun yhdistyminen Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin tehdään ennen sen varsinaista siirtymistä maakunnalle. Hatanpään siirron myötä osa ICT:stä siirretään Pirkanmaan sairaanhoitopiirille sekä jäljelle jäävän sote-palveluiden tietohallinto tulee myös järjestää väliajalle ennen siirtymää että kokonaisuudessaan tukipalveluiden järjestäminen jäljelle jäävälle kaupungille. Samoin aikaisemmin edunvalvonnassa ja riskeissä tunnistetut kaupunkiseutuyhteistyön organisoinnin kysymykset ovat selkeitä valmistelun aikaisia valintoja ja tehtäviä ratkaisuita.

*”Tässä on nyt ehkä se, että miten halutaan vaikuttaa siirtymävaiheessa. Kun sehän on selvää, et kun palvelut on siellä maakunnassa, niin maakunta linjaa, mitä siellä tehdään.”*

Valmistelun strategialähtöisyys korostuu sekä valmistelussa tehtävien strategisten ratkaisujen kautta että valmisteluun olennaisesti kuuluvan tulevaisuuden Tampereen rakentamisessa. Sote- ja maakuntauudistuksen haasteet, uhat ja riskit ovat jotain, jota kaupungin tulee pyrkiä ehkäisemään ollakseen toimintakykyinen uudistuksen jälkeisessä ajassa. Valmistelulla nähdäänkin olevan olennainen osa näiden haasteiden esiintuonnissa ja toimenpiteiden suunnittelussa. Valmistelun muutosanalytiikka uudistuksen vaikutuksista nähdään erityisesti strategian laadinnan yhtenä kulmakivenä.

Tampereen kaupunki aloittaa uudistuksen toimeenpanon valmistelun kanssa lähes samanaikaisesti kaupunkistrategian laadinnan. Valtuustokauden vaihtuminen kesäkuussa 2017 merkitsee uuden valtuuston mukaisen strategian laadintaa. Kaupungin toimintaympäristön muuttuessa muun muassa sote- ja maakuntauudistuksen myötä haasteena on myös kaupunkistrategialle tunnistettu merkitys kaupungin uuden toimintamallin jalkauttajana. Toimintamalliuudistuksen toimintatapojen luomisen kulttuuri sekä sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksiin varautuminen ovat merkittävä osa uutta laadittavaa strategiaa. Strategian laadinnassa käytävää tasapainoilua ei helpota myöskään näkemyserot kaupungin sisäisesti siitä, olisiko tulevan strategian tullut olla pelkästään siirtymäajan strategia ja vasta 2019 eteenpäin tulevaisuuden Tampereen kaupunkistrategia. Toimeenpaneuvien valmistelijoiden näkökulmasta huolta on erityisesti siitä, jääkö muutosajan strategisuus Tampere 2030 -kaupunkistrategian suunnittelun alle.

*”Strategiatyö käynnistyy tänä keväänä, ja mä olisin itte ollu sitä mieltä, että meille olis pitäny tehdä tällöinen siirtymäajan strategia, et sit vasta 2019 eteenpäin se*

*tulevaisuuden kaupunkistrategia, mut me jäätiin tässä vähemmistöön. Nyt on päätetty tehdä se kokonaisuutena. Mitenköhän nää näkökulmat saadaan tasapainotettua tai yhteensovitettua? Se on aika haasteellinen tällä suunnitellulla strategian aikataululla, jossa asioita on myös aika paljon ilmassa vielä.”*

Oman haasteensa valmistelulle ja strategiatyölle antaa henkilöstön osallistuminen strategian laadintaan. Sote-palveluiden puolelta siirtyvä henkilöstö, harmaalla alueella vielä epätietoisuudessa siirtymästään oleva henkilöstö esimerkiksi konsernihallinnosta ja selkeästi jäävä henkilöstö tulisi kaikki eri lähtökohdiltaan huomioida strategiatyössä. Samoin toimeenpanon valmistelussa ja muutoksen hallinnassa sekä tulevaisuuden rakentamisessa kukin kohderyhmä tulee huomioida omine erityispiirteineen ja tarpeineen.

*”Hyvinvoinnin palvelualueella strategiatyötä on eriytetty, se on ihan tietoinen valinta. Esimerkiksi meillä lähti henkilöstökysely kahdessa eri haarassa erikseen sivistys- ja kulttuuripuolelle ja erikseen sote-puolelle, koska me nähdään jo nyt, että niillä on ihan erilainen orientaatio. Ne jotka jää, ne kattoo tulevaa ja mietti innolla, että mitä me ollaan 2019 jälkeen. Nyt lähteväthän katsoo ihan eri lailla tätä kokonaisuutta, ja niiden strategiapanos on enemmän kapulan siirtoa, ja heidän tulis miettiä rajapintoja, että kuinka kaupungin pitäisi jatkossa toimia maakuntaan ja siitä näkökulmasta, että mikä on kaupungille jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rooli.”*

*”Kyllä se alkaa eriytyä, kun he (lähtevä henkilöstö) alussa toivottavasti antaa panoksensa uusi kunta - keskusteluun, niin kyllä he varmaan alkavat miettiä niin sanottua muutosstrategiaa sen jälkeen tai irtautumisstrategiaa, johon enemmän suunnataan sit paukkuja.”*

Valmisteluprojektin ja kaupunkistrategiatyön tulee tehdä yhteistyötä ja päällekkäisyyksien syntymistä tulisi pyrkiä kaikin keinoin välttämään. Käsitys roolijaosto tulee haastateltavien mukaan olla selkeä: kaupunkistrategiatyö luo tulevaisuuden Tampereen vision ja sisällön, projektin tuottaessa syötteet ja näkemyksen uudistuksen vaikutuksista tulevaisuuden Tampereeseen. Projektin roolin pohdinnalle tulee jatkoa empiiristen tuloksien viimeisessä luvussa, jossa syvennyttään valmistelun projektointiin.

*”Yhteisen tietopohjan ja näkemyksen ja yhteisen vision luominen on tosi tärkeätä. Jotenki mä nään, että sotemaku-projekti (sote- ja maakuntauudistusprojekti) on operatiivisempi ja uusi kunta sisällöt luodaan kaupunkistrategiatyössä. Varmasti luodaan molemmissa yhdessä, mut on tärkeätä nähdä se, että strategia on se, joka luo sen pohjan ja uuden kunnan tehtävän ja identiteetin ja sisäinen projekti on siinä kyljessä ja tekee sitä yhteistyössä.”*

### 5.3 Tampereen kaupungin toimeenpanon valmistelu

*”Tässä on aika paljon yhteensovittamista tässä kokonaisuudessa ja se, että on konsernihallinnosta projekti, joka vetää kaikki narut yhteen ja kattoo, että asiat menee kohdilleen, niin pidän sitä vaan järkevänä tapana toteuttaa tämmöinen uudistus.”*

Tampereen kaupungin sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmistelu projektoitiin vuosiksi 2017 ja 2018. Haastateltavat olivat hyvin yksimielisiä siitä, että projektointi oli hyvä ratkaisu, vaikka projektin toiminta itsessään oli ollut käynnissä haastattelujen tekovaiheessa vasta vajaa kolme kuukautta. Projektionnin ajateltiin tuovan mukanaan valmisteluun läpinäkyvyyttä, tavoitteellisuutta ja kokonaishallintaa. Projektia pidettiin lähtökohtaisesti helpompana johtaa, ja projektin sijoittumista konsernihallinnon strategiayksikköön pidettiin onnistuneena sen kaupunkistrategian laadintaan ulottuvan kytköksen, palvelualueet läpileikkaavan luonteen ja perustavanlaatuisen muutoksen takia.

*”Mun mielestä tää (uudistus) ei ole pelkästään sotea, tässä on meille kaikille kolmelle palvelualueelle yhdistäviä teemoja, joka on semmonen, että me ei saada missään nimessä unohtaa tätä makupuolta. Tää on tärkeä uudistus tulevaisuuden osalta, se makupuolikin, ja sitten tähän yhdistyy nämä tukipalvelut, että tällä ei oo selkeesti olemassa kotipesää. Projekti on selvästi tänne konserniohjaukseen kuuluva asia tästä syystä. Ja se, et se on projekti, tekee siitä näkyvän, et jos se tehtäisiin virkатыönä niin se olis vähän toinen. Se tekee myös näkyväksi kustannukset, et mitä tää tulee meille tarkottamaan. Tää on myös selvästi määräaikainen, et kyl mä tän projektina näen.”*

*”Ei kyllä mä nään, että meillä on koordinoitu ja resursoitu projekti, niin hyvänä. Se on osaltaan osa sitä riskienhallintaa, että varmistetaan resurssit siihen, että joku miettii esimerkiksi ne riskit. Tää ei mun mielestä millään tavalla vie sitä vastuuta sieltä (palvelualueilta). Edelleen iso työ tehdään varsinkin hyvinvoinnin palvelualueella. Kyl mä näen, että tästä (projektista) on varmasti iso tuki myös sille työlle, mikä palvelualueilla tehdään.”*

Projektin nähtiin tuovan erityisesti projektijohtajalle laajempaa auktoriteettia ja legitimizeettiä toimia kaupungissa ja edustaa suhteessa maakunnalliseen valmisteluun. Projektin käynnistys kokonaisuudessaan nähtiin tuottavan heti alkuun kokonaiskäsitystä siitä, mitä osa-alueita sote- ja maakuntauudistukseen toteuttamiseen nähtiin kuuluvan.

*”Tää on sisäisen hallinnan kannalta ollu hirveen hyvä juttu, että tää toteutetaan näin. Projektijohtajan vastuuta siitä, mitä hän on aikasemminkin tehnyt, on kasvatettu, ja luotu siihen semmonen raami tai tehty selkeemmäksi sitä hänen toimenkuvaa ja annettu hänelle resursseja ja työntekijä. Projektijohtaja on saanut tähän tietynlaista mandaattia tälle tekemiselle.”*

Projektoinnin ja toiminnan onnistumisen edellytyksenä nähtiin kuitenkin tiivis yhteistyön vaatimus sekä konsernihallinnon johtoryhmään, joka toimii projektin ohjausryhmänä, että palvelualueiden johtoon. Projektissa nähdään haastateltavien mukaan korostuvan monitoimijuus ja valmistelun rinnakkaisuus, ei niinkään suoraan ylhäältä alas -ohjaus, vaikka projekti tietynlaista mandaattia näin tehdä antaakin. Aikaisemmin pohdittu roolijako projektin ja strategian laadintaprosessista vastaavien kesken kuuluu myös tähän yhteistyön varmistamisen tematiikkaan. Uhkana tässä on yhteisen tulevaisuuden hahmottamisen laiminlyönti.

*”Se vaatii paljon yhteistyötä projektin ja normi organisaation välillä, jossa on ne substanssijohtajat. Substanssijohtajien pitää koko ajan tietää se, mitä tässä tavoitellaan ja mitä heiltä odotetaan ja mihin suuntaan heidän pitää asioita esimerkiksi viestiä ja millä tavalla heidän tulis henkilöstönsä kanssa operoida, koska se massahan on siellä meidän substanssijohtajien alaisuudessa.”*

*”Mun mielestä tää on niin iso muutos, että siinä pitää olla projektin vetäjä, joka juoksee niitä asioita yhteen niin, että se kokonaisnäkemys ja kaupungin kokonaisuus pysyy kasassa. Jos sitä tehdään sektoreittain tai tällaisten substanssijohtajien toimesta, niin siinä on ensinnäkin osaoptimoinnin riski plus, että sitä kokonaisuutta tai kaikkia näkökulmia ei oteta huomioon.”*

Jatkamalla valmisteluprojektin ja substanssijohdon yhteistyön tärkeyden pohdintaa, voidaan paremmin ymmärtää muiden kaupunkien tämän hetkisiä päätöksiä valmistelun toteutustavoista. Viisi muuta suurinta kaupunkia eivät ainakaan keväällä 2017 olleet projektoineet valmistelua ja havainnoinnin kautta välittyi tieto yhden kaupungin kanssa käydyistä keskusteluista valmistelun projektoinnista. Kyseinen kaupunki näki vielä keväällä, etteivät he projektoi valmistelua, vaan suunnittelua tehdään virkavastuulla toimialajohtoisesti, ICT-johtaja, henkilöstöjohtaja ja rahoitusjohtaja kokoonpanolla kaupungin johtoryhmän käsitellessä asiaa tiiviisti. Uuden valtuuston aloittamisen jälkeen kaupungissa nähtiin mahdollisuus uudelleenharkinnalle.

Muuten haastateltavat spekuloiivat projektoimattomuuden tai vielä laajemmin valmistelemattomuuden johtuvan vahvasta maakuntavalmistelusta tai epäuskosta koko uudistuksen toteutumiseen. Tämän pohtiminen tuo myös arvokkaan näkökulman kaupungin projektin valmistelulle siitä, miten keskeiseen rooliin projektin ja erityisesti hyvinvoinnin palvelualueen johdon yhteistyö nousee haastateltavien mielestä valmistelussa. Vastavuoroisuutta tiedon jakamisessa ja molemminpuolisista syötteistä haastateltavat pitävätkin keskeisinä asioina. Valmisteluprojektin sekä oikeansuuntaisuutta että laatua nähtiin parantavan substanssijohdolle tuotetun lisäarvon pohdinta osana valmistelua.



*”Jos valmistelua olis tehty hyvinvoinnin palvelualueella, niin se olis ollu lähempänä sitä arkisotea. Siinä olis ehkä korostunu enemmän soten irrottaminen, näin kuvittelisin.”*

*”Pienemmät kunnat on jo ikään kuin valmistautuneet muutokseen jo vuosia. Täällä se tehdään kerralla. Senkin takia sekin, että miten sitä muutosta viedään kunnissa eteenpäin, se varmaan vaihtelee. Et kyllä mä näkisin että jotku Oulu, Turku, Jyväskylä, Kuopio ja Helsinki ei vieläkaan varmaan usko todeksi sitä, että heillä ei sitä sotea tulevaisuudessa ole. He ei niinkun usko, että ei tää näin voi mennä.”*

*”Ne (projektoimattomat kaupungit) aattelee ehkä sen sitä kautta, että maakunnallinen valmistelu on riittävää, että tässä ei tarvi muuta tehdä, vaan se muutos tapahtuu sit sitä kautta.”*

Aineiston keruun aikana maaliskuussa 2017 ilmestyi kuntalehden numero 3/2017, jossa haastateltiin Vantaan kaupunginjohtajaa valmistelutyöstä. Suurin ongelma Vantaan kaupunginjohtajan mielestä oli se, että maakunnat ikään kuin huutavat kuntia apuun tekemään valmistelutyötä, josta kunnilta viedään sote-palvelut. Kaupunginjohtajan mukaan Vantaalla ei ole valmistelutyöhön resursseja ja hänen mukaansa kaupungin henkilöstö on kiinni heidän omassa työssään. Vantaa ei näin ollen lähde toiseen organisaatioon maksamaan palkkaa tai luovuttamaan henkilöstöä heidän käyttöönsä. Ajattelumaailma, jota Vantaan kaupunginjohtaja avaa, poikkeaa hyvin merkittävästi Tampereen näkemyksistä. Tampereen kaupungin projektointi sekä henkilöstön laaja osallistuminen valmisteluun kuvastaa haastateltavien näkemyksien mukaan hyvin tiivistä sitoutuneisuutta uudistuksen toimeenpanoon Pirkanmaalla.

*”Meillä ollaan sitouduttu siihen (maakunnan valmisteluun) ylintä johtoa myöten todella tiivisti. Meillä on esivalmistelun hallituksen puheenjohtajana pormestari, johtoryhmän puheenjohtajana konsernijohtaja ja merkittävä osa esivalmistelun hallituksen jäsenistä on tamperelaisia. Sit sekin, että meillä on todella kymmeniä ihmisiä teemaryhmissä ja projektiryhmissä mukana. Me ollaan haluttu antaa oma osaamisemme maakunnallisen valmistelun käyttöön.”*

Kriittisesti tulee tarkastella myös Tampereen kaupungin motiiveja osallistua niin laajasti maakunnalliseen valmisteluun. Oman toiminnan resursointi on huomattavasti helpommin perusteltavissa esimerkiksi toimintakyvyn turvaamisen kautta. Maakunnallisen valmisteluun osallistumista haastateltavat avasivat muun muassa yhteisten asiakkaiden kautta ja tiiviin yhteistyön tarpeen sekä käytänteiden levittämisen kautta, joka on ennen kaikkea koko Pirkanmaan etu. Toisaalta kuitenkin laajalla osallistumisella voidaan tavoitella edunvalvontaa sekä hyvien paikkojen ja vaikutusmahdollisuuksien hakemista maakuntahallinnosta. Haastateltavat antavat myös osaltaan hieman kritiikkiä valmistelun kuntavetoisuudesta niin organisoitumis- kuin resurssinäkökulmasta, mutta myöntävät, että varsinkin siirtyvän henkilöstön osalta osallistuminen valmisteluun helpottaa

muutoksen tuomaa epävarmuutta, mikä nähdään kaiken kaikkiaan hyvänä asiana. Valmistelun kuntavetoisuus mahdollistaa kuitenkin parhaimmillaan huomattavasti paremmin paikallisten ratkaisujen rakentamisen, alueellisten erityispiirteiden huomioimisen ja valmisteluun aktiivisesti osallistuvien kuntien intressien huomioinnin.

*”Onhan siinä (valmisteluun osallistumisessa) varmaan myös sitä edunvalvonta-puolta, mutta siinä on myös se, että me ollaan nähty, että meillä asiat toimii. Ilman sitä, että Tampere on valmistelussa mukana, niin suurin piirtein pieleen saattaa mennä koko valmistelu. Jos kellä on hyviä käytäntöjä, niin meillä, ja jos jonkun toimintamalli on skaalattavissa koskeen koko maakuntaa, niin se on meidän toiminta.”*

*”Mehän tehdään tässä valtion työt. Ilman, että saadaan edes korvausta siitä, mutta toisaalta on hyvä, että sitä tekevät ne ihmiset, jotka loppupeleissä siirtyvät maakunnan palvelukseen. He tietävät, että tulevat siirtymään ja ovat motivoituneita. Tällä tavalla se on myös järkevää tehdä. Mutta sellasena lainsäädännöllisenä ja hallinnollisena uudistuksena, joka on kuitenkin hallituslähtöinen, sillälailla tuntuu, että he menevät helpoimman kautta ja teettävät työn muilla.”*

Projektin toteutuksessa ja valmistelun tavoitteiden asetannassa haastateltavia mietitytti erityisesti työnjako ensinnäkin sote-palveluiden irrotuksen ja uuden Tampereen rakentamisen välillä ja toiseksi, kuinka projektin tulisi painottaa edunvalvontaa suhteessa maakuntaan ja jopa valtakunnalliseen päätöksentekoon ja kuinka paljon sen tulisi olla maakunnan ja kaupungin yhteistyön rakentamista. Kolmanneksi nousi kysymys, kuinka isolla roolilla projektin on mahdollista hallitun siirron tueksi suunnitella toimintakyvyn varmistamiseen liittyviä osakokonaisuuksia kuten tukipalveluratkaisuja. Valmistelutyön haasteeksi jo näin alkumetreillä arvioitiin projektin osa-alueiden laajuus ja kokonaishallinnassa onnistuminen. Edellä mainittujen isojen painotusten valinnan lisäksi projektin tulee huomioida eri osa-alueiden erityiskysymykset, toimintojen keskinäisriippuvuus ja valmistautuminen vuoden 2018 kiristyvään tahtiin.

*”Sen fokuksen täytyy jossain vaiheessa projektissa vahvemmin siirtyä myös heihin (jäljelle jäävään henkilöstöön) ja alkaa rakentaa kaupunkiorganisaatiota 2019 alkaen. Kaupunkistrategiassa niitä painotuksia ja linjauksia uuteen kaupunkiin tehdään, mutta käytännön organisointi pitäisi miettiä. Millainen organisaatio meillä on 2019, millainen rakenne, millaiset johtamisjärjestelmät meillä on ja tavallaan kaikki se.”*

*”Ihan must juttu, johon pitää keskittyä, on tän siirron hallittu toteuttaminen. Mutta onko se, että me saadaan tää henkilöstö siirrettyä ja ICT hoidettua, niin onks se tää se meidän pääduuni, vai millä siivulla me tehdään muuta.”*

## 5.4 Yhteenveto toimeenpanon valmistelusta

Hallintouudistusten toimeenpanon valmistelun nähdään olevan hallintouudistusten luonteen mukaisesti vahvasti sisältölähtöinen, joten empiirisen aineiston tuloksille haluttiin antaa mahdollisimman paljon tilaa puhua. Teoreettinen viitekehys toimii sen osa-alueita tukevana, ei niinkään tuloksien tarkastelua ohjaavana elementtinä. Tampereen kaupungin suhtautumisesta, valmiudesta ja projektoinnista muodostettiin aineistolähtöisesti empiirisen tuloksien tulokulmat toimeenpanon valmisteluun. Kaupungissa ollaan kaiken kaikkiaan hyvin tietoisia siitä, ettei sote- ja maakuntauudistus ole tarpeellinen kaupungin palvelujärjestelmän turvaamiselle. Pientä haikailua ilmenee myös entisen isäntäkuntamallin mukaisiin ratkaisuihin, joista kuitenkin luovuttiin niiden perustuslaillisten ongelmien takia. Aikaisemmista reformeista johtunut pienempien seutukuntien kokema uhka esimerkiksi kuntaliitoksista näyttäytyy vielä pienenä jännitteenä muiden kuntien nykyisessä suhtautumisessa valmistelun yhteistyöhön kaupungin kanssa.

Empiirisissä tuloksissa tarkasteltiin myös kaupungin keskeisiä edunvalvontateemoja, kuten vastuun saamista työllisyydenhoidosta ja kasvupalveluista, suurten kaupunkien roolin ajamista ja tasapäistämisen estämistä. Edunvalvonta kertoo erityisesti siitä, mitkä asiat on nähty keskeisenä uudistuksessa alusta lähtien, ja mitkä asiat ovat muotoutuneet keskeisiksi kysymyksiksi valmistelussa tietoisuuden lisääntyessä. Aineiston perusteella voi olettaa edunvalvontakysymysten käsittelyn olevan keskiössä myös toimeenpanon valmistelun jatkuessa.

Näkemykset reformista ja sen vaikutuksista luovat operatiivisen toiminnan rungon. Uudistuksen mahdollisuuksille valmistelun tulisi pyrkiä luomaan edellytykset ja uudistuksen riskien toteutuminen reformin toimeenpanon valmistelun tulisi pyrkiä estämään. Mahdollisuudet näyttäytyvät haastateltavien mukaan painottuvan uuden kunnan rakentamiseen erityisesti profiloitumisen ja palvelutoiminnan keskittymisen kautta. Haastateltavat puhuivat kuitenkin suhteellisen vähän mahdollisuuksista, eikä toimintatapojen muuttaminen tai palvelujen kehittäminen sote-palveluiden irrotuksen yhteydessä noussut juuri esille. Toimeenpanon valmistelun ajateltiin riittävän, mikäli haasteista selviydytään ja palvelutoiminta ei muutoksessa häiriöidy. Tämä näkyi myös tehdyssä toimintaympäristöanalyysissä ja riskiprofiilissa strategisten-, toiminta-, talous- ja vahinkoriskien jakautumisessa kokonaishallinnan alle palvelutoiminnan häiriöttömään siirtoon sekä toimintakyvyn varmistamiseen edellä kuvatun ajattelun mukaisesti. Valmistelussa pidettiin kuitenkin erittäin tärkeänä laajaa tietoisuutta koko riskijoukosta. Riskien eräänlainen auki purkaminen nähtiin

välttämättömänä, jotta kompleksiset keskinäisriippuvuudet saadaan mahdollisimman hyvin näkyviin ja hallinnan tunnetta parannettua sisäisesti.

Aikaisemman kaupungin sisäisen hallinnon uudistamisen ja muutkokokemuksien myötä sote- ja maakuntauudistuksen valmistelulta haastateltavat toivoivat valmistelun pohjautumista kaupungin toimintamallin uusille periaatteille: kuntalaisten ja henkilöstön huomioimiselle, selkeälle johtamiselle, uusien kumppanuuksien luomiselle maakunnan ja Pirkanmaan muiden kuntien kanssa sekä kehittämiskulttuurin ylläpidolle yhteistyötä rakennettaessa. Valmistelussa tulisi haastateltavien mukaan myös hyödyntää aikaisempaa kokemusta tilaaja-tuottaja-mallista ja varmistaa hyvinvoinnin palvelualueen sisäisen organisoitumisen ja kehittämisen oikeasuuntaisuus tulevan kahden vuoden aikana.

Aikaisemmat kokemukset hallinnon sisäisestä uudistamisesta nähdään luoneen erinomaisen pohjan valmistelulle. Aikaisempien muutoksien, kuten toimintamalliuudistusten, nähdään lisänneen muutoksyvykkyyttä, reagoitakykyä ja henkilöstön valmiutta muutokseen. Haastateltavat näkevät organisaation suhteellisen dynaamisena, ja sen henkilöstöllä koetaan olevan tarvittavaa osaamista ja kyvykkyyttä valmisteluun. Konkreettista etua sote- ja maakuntauudistuksen valmistelulle nähtiin tehdyistä organisaatiomuutoksista, aikaisemmista yhtiö- ja tukipalveluratkaisuista sekä varautumisessa kriittisten toimintojen osalta strategisessa vuosisuunnittelussa uudistuksen vaikutuksiin. Muutosvalmiutta nähtiin lisäävän myös kaupunkiin perustettu valmisteluprojekti, proaktiivisuus, suhteet maakunnan valmistelijoihin, henkilöstön laaja osallistuminen valmisteluun ja ylimmän johdon tietoisuus sekä uudistuksen etenemisestä että sen vaikutuksista.

Maakunnallisen valmistelun ilmapiiriin, organisoitumisen ja toimenpiteiden huomattiin heijastuvan myös kaupungin valmisteluun. Valtakunnallisen ja maakunnallisen valmistelun vaikutukset kaupungissa tehtävään valmisteluun eivät ole kuitenkaan vain yksipuolisia vaan kaupungin tulisi haastateltavien mukaan tiedostaa sen omat vaikutukset ja vastuu erityisesti maakunnallisen valmisteluun.

Hallintouudistusten toimeenpanon valmistelussa näyttäytyy operatiivisen puolen lisäksi strateginen puoli, joka korostuu erityisesti muutosjohtamisen ja -osaamisen kautta. Strategisen ajattelun ja tavoitelähtöisyyden lisäksi valmistelijoilta odotetaan kykyä pohtia erilaisia vaihtoehtoja sekä rohkeutta tehdä valintoja. Strategisen valmistelun rooli korostuu kun ajatellaan, että juuri valmistelu- ja siirtymävaiheessa kunnan vaikutusmahdollisuudet esimerkiksi maakuntaan ovat korkeimmillaan. Muiden strategisten valintojen nähdään liittyvän kaupungin toteuttaman muutosprosessin ratkaisuihin ja tulevaisuuden kunnan rakentamiseen. Valmistelun strategisuuteen liittyen kaupungissa

on kuitenkin huoli muutosajan strategisuuden jäämisestä tulevaisuuden kunnan strategisen suunnittelun alle.

Tampereen kaupungin projektissa haastateltavat korostavat monitoimijuutta ja valmistelun rinnakkaisuutta maakunnallisen valmistelun kanssa. Maakunnalliseen valmisteluun osallistumisen haastateltavat näkivät enemmän positiivisena kuin negatiivisena asiana. Laajaa osallistumista perusteltiin erityisesti yhteisten kuntalaisten kautta, tiiviin yhteistyön tarpeen ja käytänteiden levittämisen kautta. Valmistelun nähtiin kuitenkin ennen kaikkea mahdollistavan parempien paikallisten ratkaisujen rakentamisen Pirkanmaalle. Projektin toteutuksessa ja valmistelun tavoitteiden asettamisessa nähtiin suurin haaste toiminnan painottamisessa ja voimavarojen jakamisessa sote-palveluiden irrotuksen, uuden Tampereen rakentamisen, edunvalvonnan, yhteistyön rakentamisen ja toimintakyvyn osakokonaisuuksien suunnittelun välille.

## **6 TOIMEENPANON VALMISTELUN ONNISTUMISEN EDELLYTYKSET OSANA HALLINNON UUDISTAMISTA**

Empiirisestä aineistosta nousseiden toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytyksiä peilataan seuraavaksi hallinnon uudistamisen teoreettisessa viitekehyksessä käsiteltyihin asioihin, jotta empiirisiä löydöksiä pystytään jäsentämään ja kuvailemaan paremmin osana hallinnon uudistamisen kokonaisuutta. Edellä mainittu tähtää strukturoidun jäsennyksen luomiseen siitä, mitä sekä teoreettisen viitekehyksen että empiirisen aineiston kautta voidaan pitää valmisteluprosessien tärkeimpinä onnistumisen edellytyksinä.

Toimeenpanon valmistelu mukailee pitkälti Sotaraudan (1996, 118) jaottelua operatiivisesta ja strategisesta valmistelusta, jossa operatiivisessa valmistelussa on kyse ongelmanratkaisusta ja ratkaisuvaihtoehtojen tuottamisesta. Strateginen asioiden valmistelu puolestaan tavoittelee toimintaedellytysten turvaamista. Strategisessa valmistelussa kohdataan usein ilkeitä ongelmia, jotka ovat kompleksisuudessaan vaikeita saada haltuun, määritellä ja/tai ratkaista. Hallintouudistusten toimeenpanon valmistelua on luonnollista kuvailla sen operatiivisen ja strategisen luonteen kautta, kuten empiirisessä aineiston analyysissä huomattiin, mutta onnistumisen edellytykset liittyivät kuitenkin kokonaishallintaan ja ohjaustunteeseen, muutosvalmiuteen ja uudistumiskykyyn, valmistelun tavoitelähtöisyyteen sekä kykyyn tunnistaa yhdyspintoja ja rakentaa niitä.

### **6.1 Kokonaishallinta ja ohjaustunne**

Toimeenpanon valmistelun kokonaishallinnalla on paljon yhteistä teoreettisessa esiymmärryksessä esitetyille rakenteellis-funktionaalisuudelle ja sosiaalis-historiallisuudelle, joka korostaa kokonaisvaltaiseen ja osariippuvuuksia tunnistavaan hallinnon tuntemukseen. Rakenteellis-funktionaalisuudessa osat muodostavat kokonaisuuden, jossa kuitenkin funktiot ovat rakenteisiin nähden ensisijaisia. Tarkoitus on tunnistaa ensin funktiot ja sen jälkeen Riggsin (1964) mukaan sopeuttaa rakenteellinen järjestelmä funktioiden ympärille. Toimeenpanon valmistelussa haastateltavien näkemyksen mukaan sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa korostui vastaavasti uhka valmistelun tekemisestä rakenne edellä, eikä asiakas- ja toimintafunktiot edellä. Maakunta- ja

kuntavalmisteliijoita voi kiehtoa liiakseen uuden hallinnon tason rakentaminen, eikä niinkään palvelutoiminnan kehittäminen tai uudenlaisen integraation saavuttaminen. Samoin historiallissosiaalinen konteksti näkyy hallintouudistuksen toimeenpanon valmistelussa, sillä haastateltavien mukaan menneet reformit ja niihin suhtautuminen heijastuvat nykyiseen toteutukseen.

Kokonaishallintaan liittyy keskeisesti myös valmistelun johtaminen, jossa muutoksen hallinnollinen johtaminen ja henkilöstölähtöinen muutosjohtaminen yhdistyvät toisiinsa osaksi valmistelun johtamista. Valmistelun johtaminen pyrkii kokonaishallintaan, jonka nähdään kattavan sisällöllisesti ja toiminnallisesti erilaisia osa-alueita, joiden avulla koko valmistelua pyritään ohjaamaan ja uudistuksen tavoitteet saavuttamaan (ks. myös Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017, 35). Tutkielman empiirisen aineiston perusteella toimeenpanon valmistelusta pystyttiin tunnistamaan hallinnan näkökulmasta osakokonaisuuksia, kuten laadun-, ajankäytön-, resurssien-, riskien-, sopimusten-, työhyvinvoinnin-, viestinnän-, sidosryhmien- ja sisäisen kehittämisen hallinta. Kokonaishallinnan näkökulmasta toimeenpanon valmistelusta tulisi ymmärtää johtamisen integratiivinen luonne ja yhteistyön sekä luottamuksen synnyttämisen tarve. Uudistuksen toimeenpanon valmisteluvaiheessa pitäisi tuoda toimijoita yhteen ratkaisemaan uudistuksen haasteita.

Kokonaishallinnan kautta esiin nousi valmistelijoiden yhteistyö hallintouudistuksen haasteiden ratkaisemiseksi. Tutkielman teoreettisessa osiossa tarkasteltiin aikaisemmin hallintouudistusten tyypillisimpiä haasteita, ja mielenkiintoista onkin nyt peilata näyttäytyvätkö haasteet samankaltaisena myös toimeenpanon valmistelussa. Toimeenpanon valmistelua haastoivat koko uudistuksen tavoin uudistusten keskinäinen linkittyneisyys ja riippuvuus toisistaan. Uudistamisen kierre ja heiluriliikemäisyys näkyivät toimeenpanon valmistelijoiden suhtautumisessa reformiin. Osaltaan se näkyi caseorganisaatiossa helpottuneisuutena ratkaisuun päättämisestä, mutta osaltaan väsymyksenä ja skeptisyytenä uudistuksen kokonaisuonnistumisesta. Pollit ja Bouckaert (2004, 199) ovat havainneet aikaisemmin, kuinka hallintouudistuksen tavoitteiden ja visioiden löyhyys, epämääräisyys tai epärealistisuus saattavat vaikeuttaa uudistuksen toimeenpanoa. Tätä havaintoa empiirinen aineisto puolsi vahvasti. Sote- ja maakuntauudistuksen osalta toimeenpanon valmistelijat tuntuivat erittäin hyvin tietävän uudistuksen tavoitteet, mutta niiden aikataulu ja toimeenpanon resursoinnin epärealistisuus aiheuttivat kipuilua valmistelijoiden keskuudessa. Myös uudistamiseen liittyvät ristiriidat ja näkemyserot nostivat päätään toimeenpanon valmistelijoiden joukossa. Taustalla on caseorganisaation toimeenpanossa vielä erilaisia näkemyksiä siitä, miten julkishallinnon toimintaa pystyttäisiin parantamaan ja miten valmisteluun suhtaudutaan. Ristiriidoista ja näkemyseroista huolimatta parhaimmassa tapauksessa valmistelijat uskovat, että valmistelun toimenpiteiden kautta pystytään vaikuttamaan vielä uudistuksen vaikutuksiin, mutta huonoimmassa tapauksessa ristiriitojen

nähdään johtavan koko uudistuksen tarkoituksenmukaisuuden kyseenalaistamiseen ja valmistelun haluttomuuteen.

Koko hallintouudistuksen haasteena on kuvailtu institutionaalista polkuriippuvuutta, joka tekee uudistuksista inkrementaalisia eli vähittäisesti toteutuvia (Pierson 2001). Toimeenpanon valmistelun inkrementaalisuus näyttäytyy myös vahvana, mutta tutkielman perusteella eri syistä, mitä tulee koko uudistukseen. Toimeenpanon valmistelun inkrementaalisuuden voi tutkielman perusteella tulkita johtuvan lainsäädännön keskeneräisyydestä, aikataulupaineesta, kokonaishallinnan haasteista ja uudistuksen laajuudesta sekä valmistelun vähäisistä resursseista. Erityisesti lainsäädännön keskeneräisyys, uudistuksen mahdollinen suunnan muuttuminen ja poliittiset mielipiteet kuntakontekstissa hankaloittavat toimeenpanon valmistelua. Pelkoa on myös päällekkäisen työn tekemisestä ja työn mahdollisesta purkamisesta lainsäädännön muuttumisen takia.

Kun hallintouudistuksen toimeenpanon valmistelu ymmärretään inkrementaalisesti muotoutuvana prosessina, tärkeää on, että siinä mukana oleville toimijoille muodostuu yhteinen näkemys tavoitteista ja niiden saavuttamiseen vaikuttavista tekijöistä (vrt. Jalonen 2007, 107–108). Caseorganisaatiossa on muodostunut hyvin yhtenäinen käsitys uudistuksen merkittävyydestä ja sitoutumisesta valmisteluun, minkä nähdään luovan onnistumisen edellytyksiä. Vaikka tarve ja merkittävyys reformin valmistelulle tunnistetaankin, valmistelun aikaiset toimenpiteet ja niiden priorisointi eivät näyttäydy yhtä selkeänä. Tuloksia voidaan Stenvallin ym. (2017, 24–25) mukaan pitää loogisina. Reformin suuruus ja kompleksisuus ovat hyvin vaikeasti hallittavia, joten valmistelussa lähdetään liikkeelle esimerkiksi rakenteista tai ylipäätään asioista, joita voi kyseisessä vaiheessa valmistella. Valmistelun toimenpiteissä häntäpäässä ovat asiat, joista ei ole valtakunnallisia linjauksia. Tältä pohjalta Stenvall ym. (emt.) kuvaavat valmistelun alkuvaihetta eräänlaiseksi välitulaksi, muutoksessa kellumiseksi, jossa uudistuksen käynnistymistä ei enää kyseenalaisteta ja muutokseen ollaan varautuneita, mutta valmistelutoimenpiteet ovat rajalliset ja kohdistuvat hyvin todennäköisesti kuntien omiin erityiskysymyksiin ja teemoihin, joita ylipäätään on mahdollista valmistella.

Muita yksityiskohtaisempia toimeenpanon haasteita tarkasteltiin caseorganisaatiossa toimintaympäristöanalyysin kautta luvussa 5.1.3.2. Hallinnon uudistamisen julkisessa keskustelussa ei varsinkaan valtakunnallisten valmistelijoiden puolesta yleensä puhuta riskeistä näin paljon, sillä pelätään, ettei niistä johtuen reformi toteudukaan. Ongelmia voidaan yrittää jopa peitellä tai vähätellä. Positiivisena asiana voidaankin pitää, että sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä toimeenpanon valmistelussa caseorganisaatiossa riskejä ja mahdollisia ongelmia haluttiin jäsentää perusteellisesti ja sen konkretian koettiin ennen kaikkea lisäävän hallittavuutta. Avoin uhkien ja riskien käsittely



mahdollistaa analyysin siitä, mitä on mahdollista uudistuksessa menettää. Tämän lisäksi painotettu riskien käsittely estää Airaksisen (2009) mukaan uudistamiselle vahingollisen liian varhaisen konsensuksen syntymisen. Liian varhainen yhtenäinen näkemys johtaa vahingollisimmillaan siihen, että valmistelu tapahtuu näennäisen rationaalisesti. Näennäinen rationaalisuus ja liika konsensushakuisuus saattavat passivoittaa valmistelua ja vähentää sitoutumista sekä innostuneisuutta. Uudistuksen toimeenpano ei luo tällöin tosiasiallisesti mitään uutta, vaan toiminta jatkuu pitkälti samanlaisena kuin ennen.

Toiminnan jatkuminen samanlaisena kuin ennen on toimeenpanon valmistelussa hyvä asia kun sitä tarkastellaan kunnallisen valmistelun laatutekijöiden ja hyvän hallinnon näkökulmista eikä konsensushakuisuuden. Kunnallisen päätöksenteon valmistelun tutkimuksessa Jalonen (2007, 113) on tunnistanut asian valmistelun onnistumista ennakoivia laatutekijöitä, joita ovat esimerkiksi tasapuolisuus, asianmukaisuus, objektiivisuus, asiantuntemus, perusteellisuus, avoimuus, laaja-alaisuus ja luottamuksellisuus. Haastateltavat näkivät paljon yhtäläisyyksiä tällä myös hallintouudistusten toimeenpanoon kokonaishallinnalle, jossa menettelytapoina tulisi korostua erityisesti avoimuus, objektiivisuus ja laaja-alaisuus. Vastaavasti valmistelun epäonnistumista kunnallishallinnossa indikoivat valmistelun puutteellisuus, puolueellisuus, vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön liittyvät ongelmat sekä puutteellinen informaatio, josta yhteistyöhön liittyvät ongelmat nähtiin valmistelulle erityisen haitallisena. Valmistelua edistävien ja estävien laatutekijöiden kohdalla on huomattu kuitenkin ristiriitaisia merkityksiä, sillä valmistelun kokeminen on hyvin subjektiivista. Siinä, missä toinen kokee valmistelun esimerkiksi puolueelliseksi, toinen saattaa nähdä valmistelun tasapuolisena ja asianmukaisena.

Tärkeää toimeenpanon valmistelun kokonaishallinnalle on ohjaustunteen löytäminen osaksi toimintaa ja valmistelun johtamista. Monimutkaisissa hallintouudistuksissa, jossa esimerkiksi valtaa ja resursseja siirretään eri hallinnon tasoilla, on tärkeää, että uudistuksen kohteet pystyvät ohjaamaan omaa toimintaansa mielekkäällä tavalla. Ohjaustunne on Laineen, Airaksisen, Kyöstin ja Härkösen (2011) määritelmän mukaan käsite, jossa johtaminen, itsehallintokäsitys ja hallintorakenteiden vastuiden ja velvoitteiden voidaan nähdä yhdistyvän. Ohjaustunnetta voidaan pitää erityisen vahvana, kun se perustuu toimijoiden väliseen luottamukseen, ei niinkään sääntöihin, ohjeistuksiin tai rakenteisiin. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä ohjaustunnetta mutkistaa kuitenkin se, että kilpailun ja osaoptimoinnin suhteet tullaan määrittelemään uudistuksen yhteydessä kokonaan uudelleen. Valinnanvapaus tulee muuttamaan kuntien ja muiden toimijoiden välisiä suhteita merkittävästi. Kyse ei ole pelkästään julkishallinnollisten toimijoiden suhteesta, vaan yrityksillä, järjestöillä ja muulla kolmannella ja neljännellä sektorilla tulee olemaan suuri merkitys

kokonaisuudessa ja kokonaisuuteen liittyvässä ohjaustunteen muotoutumisessa toimeenpanon valmistelussa.

## 6.2 Muutosvalmius ja uudistumiskyky

Vedung (1997, 227) nostaa esiin koko uudistuksen onnistumista edesauttavana tekijöinä uudistajien ja uudistettavien ymmärryksen, kyvyn ja halun tehdä uudistuksia. Uudistettavien eli tässä tutkielmassa myös toimeenpanijoiden ymmärrys, kyky ja halu tehdä uudistuksia vastasivat myös haastateltavien näkemyksiä toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytyksistä. Toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytyksiä aikaisemmasta tutkimuksesta tulkittuna kiinnostavaksi havainnoiksi nousivat myös kunnan rooli muutoksen suuntaan ja muutoksen sujuvuuteen vaikuttavana tekijänä. Sujuvaan muutokseen vaikuttavina tekijöinä Jäntti (2016, 211) näki Kainuun hallintokokeilun perusteella paikalliseen elinvoimaisuuteen liittyvät olosuhdetekijät, polkuriippuvuuden ja muutoksyvykkyyden sekä -kestävyyden, jotka myös nousivat esiin tämän tutkielman empiirisestä aineistosta. Tässä tutkielmassa näitä elementtejä on koottu valmiuden ja uudistumiskyvyn teeman alle.

Tarkasteltaessa onnistuneen toimeenpanon valmistelun edellytyksiä ja lähtötilannetta Stenvall ym. (2017, 5) toteavat, etteivät kaikki kunnat lähde toteuttamaan uudistusta samalta lähtöviivalta. Kuntien välillä on Jäntin (2016, 194) mukaan eroavaisuuksia niiden edellytyksissä ja kyvykkyydessä sopeutua muutokseen. Stenvallin ym. (2017) toteuttaman lähtökohta-analyysin perusteella keskeiset erot johtuivat sote-palvelujen aikaisemmasta järjestämistavasta, kunnan kyvystä selvitä tehtävistä itsenäisesti ja tietyistä kunnallisista erityiskysymyksistä. Tämän tutkielman empiirisen aineiston perusteella voidaan vahvistaa aikaisemmin tutkittua ja tarkentaa, että Tampereen tapauksessa kunnan erityiskysymykset tulivat esille erityisesti edunvalvonnan kautta suhtautumisena reformiin ja näkemyksinä sen vaikutuksista. Pidemmälle vietyä tämä myös luo perustan toimeenpanolle. Stenvall ym. (2017, 5) keskusteluun lisäten kunnan valmiutta lähteä viemään uudistusta eteenpäin liittyi laajemmin aikaisemmin tehtyihin organisatorisiin ratkaisuihin, toimintamalliin ja johtamisjärjestelmään, ei pelkästään sote-palvelujen muodolliseen järjestämistapaan tai kykyyn selvitä palvelutehtävistä itsenäisesti. Tampereella kuitenkin tunnistetaan Stenvall ym. (2017, 18–19) kuvaama näkemys siitä, että siirtymä kohti uutta tulevaisuuden sivistys- ja elinvoimaroolia on kaupungissa pidempi verrattuna niihin kuntiin, jossa sote-palvelut on jo siirretty esimerkiksi kuntayhtymän tai vastuukunnan alaisuuteen. Näissä edellä kuvatuissa kunnissa hallinnollisen ja demokraattisen sote-palvelujärjestelmän sopeuttaminen on jo tehty.

Toimeenpanon valmistelun lähtötilannetta parantavina tekijöinä nähtiin myös sitoutuminen maakunnalliseen valmisteluun ja kaupungin sisäisen toiminnan projektoiminen. Kuntien erilaisten lähtökohtien lisäksi Sandberg (2017) nostaa esiin myös alueellisten ajankohtaiskysymysten merkityksen valmisteluun. Tampereen osalta näyttää myös erittäin vahvasti siltä, että sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmistelussa Hatanpään sairaalan yhdistäminen Tampereen yliopistolliseen sairaalaan pidetään valmistelun merkittävänä osavaiheena ja kokonaisvalmistelussa merkittävänä onnistumisen edellytyksenä. Valmistelun ajankohtaisten kysymysten huomioinnin lisäksi Haveri ja Airaksinen (2011, 54) haluavat puolestaan nostaa esiin kuntien keskinäisen erilaisuuden merkityksen kuntien sopeutumiseen ja uudistumiseen liittyvissä kysymyksissä. Tasapäistäminen ei heidän mukaansa edistä millään lailla kuntien muutoskyvyn edellyttämää paikallista strategista toimintaa. Tasapäistämisen lisäksi strategista valmistelua leimaa riski siitä, että toimeenpanossa ajatellaan liian pienesti. Erityisesti kun hallintouudistuksen valtakunnallinen valmistelutilanne on epäselvä, toimeenpanon valmistelua kunnissa saattaa hallita liian usein pienet yksityiskohdat ja paikalliset erityiskysymykset (Stenvall ym. 2017, 41).

### **6.3 Valmistelun tavoitelähtöisyys**

Stenvall ym. (2017, 41–53) huomasivat sote- ja maakuntauudistuksen reaaliaikaisessa arviointitutkimuksessa, että valmistelussa nousee tärkeäksi muodostaa yhteisiä käsityksiä tavoitteista ja etenemisestä, johon voidaan vaikuttaa heidän näkemyksen mukaan esimerkiksi keskinäisen vuorovaikutuksen ja/tai yhtenäisen tietoperustan avulla. Tässä tutkielmassa kuvaan samankaltaista asiaa valmistelun tavoitelähtöisyytenä. Valmistelun tavoitelähtöisyyttä tulisi kirkastaa, jottei uudistusta toteuteta rutiininomaisesti aikaisempaan tekemiseen nojautuen, koska valmistelun tavoitteet eivät haasta tarpeeksi pohtimaan rakenteita ja toimintatapoja uudella tavalla. Heikko tavoitelähtöisyys voi johtaa myös yksittäisten asiakokonaisuuksien korostamiseen, unohtamiseen tai huomioitta jättämiseen siten, ettei katsota heikentävätkö ne asetettujen kokonaistavoitteiden saavuttamista. Osaamisen ohjatessa toimeenpanon ratkaisuja, syntyy riski, että uusista rakenteista ja toimintamalleista muodostuu jo olemassa olevien valmiuksien ja edellytysten takia aikaisemman kaltainen. Tähän liittyen myös valmistelun tavoitteet tulee olla kirkkaat, jotta voidaan tunnistaa tarvittavat valmiudet.

Tutkielman aineiston analyysia peilaten Stenvallin ym. (2017 41–44) huomioihin Tampereen valmistelua voidaan pitää kohtuullisen tavoitelähtöisenä ja tätä kautta kohtuullisen tietoisena

vaadittavista onnistumisen edellytyksistä. Toimeenpanon valmistelun tavoitteet muotoiltiin Tampereen kaupungissa pitkälti projektointimuodollisuuksien yhteydessä, mutta sen nähdään mahdollistaneen jo toimeenpanon valmistelun alkumetreiltä saakka paremman yhteisen ymmärryksen valmistelun osakokonaisuuksista ja sitä kautta tarvittavista toimenpiteistä. Toimeenpanon valmistelun tavoitteet yhtenä onnistumisen edellytyksenä nouseekin sekä aikaisemman tutkimuksen että tämän tutkielman aineiston perusteella merkitykselliseksi. Aineiston perusteella valmistelun käynnistyttyä niitä tulisi kuitenkin vielä tarkentaa erityisesti valmistelun painopisteiden määrittelyn kautta. Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmistelun kohdalla kipuilua näyttää jo esivalmisteluvaiheessa esiintyvän valmistelun painottamisessa sote-palveluiden irrotuksen, jäljelle jäävän kunnan suunnittelun, tukipalveluiden järjestämisen, edunvalvonnan ja tulevien yhdyspintojen rakentamisen välillä.

Tavoitteiden tulee olla kirkkaina myös casetapauksessa kuntien ja maakuntien raja- ja yhdyspinnoilla. Tätä puoltaa samanaikainen toimeenpanon valmistelu eri toimijoiden kesken, jotta pystytään huomioimaan ja tunnistamaan erityisesti rajapintakysymykset, resurssisuhteet ja tarvittavat vuorovaikutuksen keinot (Kuntaliitto 2016). Uudistuksen toimeenpanon valmistelussa erittäin vahingollisena näyttäytyy Stenvallin ym. (2017, 30) mukaan kuntakohtaiset sisäpiirit ja ulkokehät avaintoimijoiden osalta. Puutteellisuus keskinäisessä vuorovaikutuksessa tai valmisteluryhmien kokoonpanot saattavat aiheuttaa valmistelun sirpaleisuutta. Tolkin ym. (2017, 38) mukaan, jotta sote- ja maakuntauudistus voi edes pääpiirteissään toteutua toivotusti, valmistelulta edellytetään tavoitteiden yhtenäisyyttä ja sen ymmärrystä, että asiakas on sekä kuntalainen että maakuntalainen. Tästä saadaan siirtymä toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytyksien viimeiseen osioon – yhdyspintojen tunnistamiseen ja rakentamiseen.

## **6.4 Yhdyspintojen tunnistaminen ja rakentaminen**

Raja-/yhdyspinnoilla tarkoitetaan Luukkosen ym. (2016, 12) mukaan erityisesti kahden tai useamman toimijan välistä toiminnallista raja-/yhdyspintaa. Yhdyspinnan käsitettä käytetään erityisesti, mikäli halutaan korostaa yhteisen toiminnan merkitystä. Hallintouudistumallien kehityksen myötä lainsäädännössä on kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota viranomaisen yhteistoimintaan asioiden valmistelussa, ja niitä on kirjattu systemaattisemmin mukaan myös lakeihin (esim. Kulla 2000, 63). Sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulolaissa yhteistyön vaatimukset näyttäytyvät myös, mutta erityisesti operatiivisen toimeenpanon haasteiden ratkaisut tulkitaan olevan aineiston

mukaan mahdollisia vain tiiviin yhteistyön toteutuessa. Empiirisestä aineistosta välittyi tarve tiiviille yhteistyölle kaupungin sisällä ja maakunnan kanssa, jotta vaikutukset hahmottuvat ja toiminnalliset yhteydet saadaan uudelleenorganisoidua ja toimivat yhdyspinnat mahdollistettua.

Yhdyspintojen valmistelun johtamisessa korostuu tällöin Luukkosen ym. (2016) mukaan kokonaiskuvan hahmottaminen, aikaisemmin mainitut yhteiset tavoitteet ja luottamuksen vahvistaminen. Tiedolla johtaminen ja kuntien kokemuksista oppiminen sekä verkostojohtaminen näyttäytyvät yhtä tärkeänä. Toimeenpanon valmistelun johtamisessa kunnallisesti korostuu tästä näkökulmasta edellä mainittujen lisäksi eri rationaliteettien huomioiminen, kuultavaksi tulemisen kokemuksen varmistaminen sekä sidosryhmien kokemuksen varmistaminen siitä, että toimintaan pystyy vaikuttamaan. (ks. esim. Tolkki ym. 2017, 37).

Koko tarkasteltavan sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteiden, kuten asiakaslähtöisyyden lisääminen, terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, palveluintegraation vahvistaminen ja kustannussäästöjen aikaansaaminen, riippuu hyvin pitkälti kuntien ja maakuntien välisestä tulevaisuuden yhteistyöstä. Mikäli kunnat toimeenpanon valmistelussa pyrkisivät vain selviytymään uudistuksesta aktiivisen sopeutumisen ja yhdyspintojen rakentamisen sijasta, ilman erityisiä kehittämistavoitteita, koko uudistuksen vaikutuksetkin jäisivät vähäisiksi kertyen todennäköisesti vain synergiahyödyistä. Vastaavasti kustannuksia voi kuntien passiivisuudesta johtuen syntyä Stenvallin ym. (2017, 52–53) mukaan muun muassa toteutusprosessista, päällekkäisistä toiminnoista, uusista rajapinnoista ja muista muutokseen liittyvistä resurssitarpeista.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 7.1 Tulosten tarkastelu

Isojen julkishallinnollisten uudistusten ympärillä käytävä keskustelu keskittyy usein vain uudistamisen periaatteisiin ja sen tavoitteisiin, hallitun muutoksen toimeenpanon jäädessä keskustelussa toissijaiseksi (esim. Airaksinen 2009, 40). Tämän tutkielman tavoitteena oli lisätä ymmärrystä hallintouudistuksia toteuttavien valmisteluprosessien onnistumisen edellytyksistä. Toimeenpanon onnistumisen edellytykset ovat tässä tutkielmassa niitä elementtejä ja asioita, joista koostuu kunnan mahdollisuus toteuttaa hallintouudistuksen toimeenpano ja kunnan sisäinen muutos hallitusti. Ymmärryksen lisääminen toimeenpanon valmistelusta mahdollistaa tulevaan vaikuttamisen aikaisempaa paremmin ja täydentää nykyisen reformitutkimuksen kenttää. Tutkielman lähtökohtana on ajatus, että hallintouudistusten yhteiskunnallinen vaikutus ja vaikuttavuus syntyvät toimeenpanon valmisteluprosessien onnistumisesta.

Tutkielma oli laadullinen tapaustutkimus, jossa pyrittiin lisäämään ymmärrystä halutusta ilmiöstä pyrkimättä kuitenkin suoranaisesti yleistettävään tietoon. Vaikka kyse on yhdestä tietystä tapauksesta, voi tapausesimerkin perusteella pohtia tutkielman tuloksia myös laajemmin kuntien ja hallintouudistusten kontekstissa. Tapauksen kuvaaminen ja havaintojen nostaminen empiirisessä osiossa ovat myös itsessään osa tutkielman tuloksia. Yhden kaupungin toimeenpanon valmistelun kuvaaminen tarjoaa lukijalle mahdollisuuden tehdä omia tulkintoja hallintouudistusten toimeenpanon valmistelusta. Valmistelusta ei voi oppia, jollei sitä ole kuvattu (esim. Laine 2007, 53).

Tutkielman tutkimuskysymys oli:

- Millaisia onnistumisen edellytyksiä tulisi huomioida hallintouudistusten toimeenpanon valmisteluprosesseissa?

Johtopäätöksenä esitetään, että onnistumisen edellytyksiä ovat tämän tapaustutkimuksen perusteella:

- 1) Kokonaishallinta ja ohjaustunne
- 2) Muutosvalmius ja uudistumiskyky
- 3) Valmistelun tavoitelähtöisyys
- 4) Yhdyspintojen tunnistaminen ja rakentaminen.

Hallintouudistusten toimeenpanon valmisteluprosesseissa tulisi huomioida kokonaishallinta ja ohjaustunteen löytäminen osaksi valmistelua, sillä kokonaishallinta kattaa sisällöllisesti ja toiminnallisesti ne osa-alueet, joiden avulla koko valmistelua pyritään ohjaamaan ja uudistuksen tavoitteet saavuttamaan. Toimeenpanon valmistelun kokonaishallinta korostaa kokonaisvaltaista syy-seuraussuhteiden ymmärtämistä ja tätä kautta strategisten valintojen oikea-aikaista tekemistä. Kokonaishallinta pitää sisällään sekä strategisen että operatiivisen valmistelun, vaikka hallintouudistuksen toimeenpanon valmistelu onkin luonteeltaan pitkälti operatiivista kokonaiskoordinaatiota. Kokonaishallinta varmistaa uudistuksen hallitun ja vastuullisesti toteutetun muutoksen. Toimeenpanon valmistelun kokonaishallinnalle on tärkeää ohjaustunteen löytäminen osaksi toimintaa ja valmistelun johtamista.

Korkea muutosvalmius ja uudistumiskyky edesauttavat hallittua ja vastuullisesti toteutettua muutosta sekä muutokseen sopeutumista. Valmiuteen sisältyvä halukkuus ja uudistumiskykyyn sisältyvä osaaminen yhdessä muodostavat erinomaiset lähtökohdat onnistuneelle toimeenpanon valmistelulle. Valmistelussa mukana oleville toimijoille täytyy tämän lisäksi muodostua yhteinen näkemys tavoitteista ja niiden saavuttamiseen vaikuttavista tekijöistä. Yhteisten tavoitteiden kautta valmisteluun sitoudutaan. Jos valmistelun tavoitteet eivät haasta tarpeeksi pohtimaan rakenteita ja toimintatapoja uudella tavalla, uudistus toteutetaan rutiininomaisesti aikaisempaan nojautuen. Heikko tavoitelähtöisyys voi johtaa toimeenpanon valmistelussa yksittäisten asiakokonaisuuksien liialliseen korostamiseen, unohtamiseen tai huomiotta jättämiseen niin, etteivät uudistuksen kokonaistavoitteet toteudu.

Operatiivisen toimeenpanon valmistelun haasteiden nähdään tapausesimerkin perusteella olevan ratkaistavissa vain tiiviin yhteistyön ja yhdyspintojen rakentamisen toteutuessa. Yhteistyö valmistelun yhdyspinnoissa eri toimijoiden kesken mahdollistaa uudistuksen vaikutusten kokonaisvaltaisen hahmottamisen ja toiminnallisten yhteyksien uudelleenorganisoinnin. Kokonaishallinnan näkökulmasta toimeenpanon valmistelun yhdyspinnoissa tulisi ymmärtää johtamisen integratiivinen luonne ja yhteistyön sekä luottamuksen synnyttämisen tarve.

Toimeenpanon valmistelun onnistumisen edellytykset toivat esiin piirteitä myös toimeenpanon valmistelusta osana hallinnon uudistamisen keskustelua. Tutkielman perusteella esitetään, että:

- 1) Toimeenpanon valmistelu täydentää osaltaan reformitutkimusta, mutta on vahvasti uudistuksen sisällöstä riippuvainen
- 2) Toimeenpanon valmistelussa näkyy osa koko hallintouudistusten haasteista

- 3) Toimeenpanon valmistelun kontekstilähtöisyydestä johtuen hallintoideologioiden voidaan tulkita helposti sekoittuvan valmistelussa
- 4) Toimeenpanon valmistelu vahvistaa ja täydentää kunnallishallinnon ja julkishallinnon asettamia reunaehtoja hallintouudistuksille
- 5) Toimeenpanon valmistelussa kunnallishallinnossa on syytä varautua erityisesti kuntakäsityksen uudelleenmuotoutumiseen
- 6) Toimeenpanon valmistelun merkittävyys koko hallintouudistukselle muodostuu erityisesti riskienhallinnasta ja hallitusta muutoksesta.

Hallintouudistusten toimeenpanon valmistelu heijastaa hallintouudistuksen luonnetta sisältö- ja kontekstilähtöisenä. Samalla tavoin myös merkittävä osa koko hallintouudistukselle tunnistetuista haasteista näyttäytyy myös toimeenpanon valmistelussa toimeenpanon valmisteluiden omien haasteiden lisäksi, joita käsiteltiin luvuissa 5.1.3.2 riskit ja 6 kokonaishallinta ja ohjaustunne.

Tutkielman perusteella toimeenpanon valmistelun näkökulmasta täydennetään Haverin (2000b, 24–26) kunnallishallinnon yleisesti asettamia reunaehtoja hallintouudistusten toteuttamiselle (vrt. luku 2.2):

- Uudistusten toimeenpanossa ja toimeenpanon valmistelussa voi olla suuriakin eroja kuntien välillä
- Kunnallishallintoa ei pystytä pakottamaan yhtenäiseen muottiin eikä uudistuksen toteuttamiseksi ole olemassa yhtä tehokasta toimeenpanojärjestelmää
- Uudistuksen tulee lähtökohdiltaan kertoa toteuttamisen logiikasta kunnissa, eli siitä, mitkä tekijät edistävät uudistusten toimeenpanoa kunnissa
- Kuntien ohjaustunteen säilyttäminen tulee huomioida uudistuksen toimeenpanon suunnittelussa
- Toimeenpanon tavoitelähtöisyyttä tulisi tukea kunnissa, jotta sisäinen uudistuminen olisi mahdollista.

Käsittelyn tasoa nostettaessa kunnallishallinnon asettamista uudistamisen reunaehdoista koko julkisen sektorin muutosten aikaansaamisen reunaehtoihin tutkielmassa vahvistetaan, että hyvän hallinnon periaatteet ohjaavat myös toimeenpanon valmistelua ja muutokset vievät hierakkisemman ja byrokraattisen hallinnon takia aikaa, muutoksen toteuttaminen vaatii perusteellista suunnittelua, ja sidosryhmien huomioiminen sekä aikainen resursointi ovat tärkeitä elementtejä myös onnistuneessa toimeenpanon valmistelussa (ks. Juppo 2005b, 74).



Erilaiset hallintouudistusmallit, teoreettiset taustat ja ideologiat näkyvät toimeenpanon valmistelussa tutkielman perusteella vain hyvin väljästi. Ne heijastuvat valmistelijoiden puheen retoriikassa uudistuksen mahdollisuuksista ja tarkoituksista puhuttaessa, mutta niiden ei nähdä ohjaavan operatiivista toimeenpanon valmistelua. Operatiivista valmistelua olisi kuitenkin mahdollista toteuttaa hyvinkin uskollisesti tietylle hallintoideologialle. Hallintouudistuksen ja sen toimeenpanon valmistelun kontekstilähtöisyydestä johtuen hallintoideologioiden voidaan tulkita helposti sekoittuvan. Esimerkiksi uudelle julkisjohtamiselle tyypillinen tuloksellisuus ja vaikuttavuus -ajattelu ei näy juurikaan caseorganisaation toimeenpanon valmistelussa. Onnistumisen edellytyksenä nostetun tavoitelähtöisyyden voidaan ajatella vain hieman kuvastavan kyseistä ideologiaa. Uuden julkisen hallinnan mukaisen verkostoajattelun ja yhdyspinta-ajattelun voidaan huomata puolestaan heijastuvan caseorganisaatiosta selkeämmin ja muun muassa Hakari (2013) on todennut väitöskirjassaan Tampereen kaupungin toimintakulttuurin mukailevan uutta julkista hallintaa. Caseorganisaation toimeenpanon valmistelussa nousevatkin vahvuutena esiin yhteistyön ja yhdyspintojen rakentamisen motivoituneisuus.

Hallintouudistusten ja sen toimeenpanon valmistelun ollessa kontekstilähtöisyyden lisäksi myös vahvasti sisältölähtöinen teoreettisessa viitekehyksessä nousi oleelliseksi tarkastella tehtäväkentän pienenemisen vaikutuksia kuntakenttään. Jäntin (2016) johtopäätösten sekä tutkielman empiirisen aineiston perusteella voidaan nähdä, että käsitykset kunnasta voivat vaikuttaa hallintouudistusten käynnistykseen ja uudelleenmuotoutua uudistuksen vaikutuksesta. Tutkielman perusteella kehoitetaan hallintouudistusten toimeenpanon valmistelussa varautumaan erityisesti kuntakäsityksen uudelleenmuotoutumiseen. Kuntakäsityksen muuttumisen merkitys on vaikutuksiltaan muita käsiteltyjä muutoksia laaja-alaisempi. Kuntakäsitys nähdään Haverin ym. (2015b, 116–117) tapaan vaikuttavan kunnan todellistumiseen kaikista vahvimmin. Käsitys kunnan roolista ja tulevaisuudesta ohjaa muut elementit ympärilleen muotoonsa. Myönteinen asennoituminen kuntakäsityksen muuttumiseen nähtiin toimeenpanon valmistelun onnistumista edesauttavana. Haastateltavat vahvistivat Jäntin (2016, 128–129) näkemystä siitä, että uudistuksen toimeenpano ja toimeenpanon valmistelu onnistuvat niissä kunnissa helpommin, joissa kunnan tarpeellisuutta ei perustella pelkän palvelutehtävän kautta. Muita tapauksen perusteella havaittuja muutoksia Jänttiä (2016) täydentäen ovat organisatoriset-, toiminnalliset- ja johtamiseen liittyvät muutokset sekä kunta-kuntalainen-, kunta-valtio-, tulevaisuuden kunta-maakunta- ja kunta-sidosryhmä-suhteet.

Johtopäätöksien loppuun haluaisin vielä korostaa toimeenpanon valmistelun merkittävyyttä koko hallintouudistukselle, mikä muodostuu erityisesti riskienhallinnasta ja hallitusta muutoksesta. Riskienhallinta osaltaan kuvastaa uudistuskokonaisuuteen sitoutumista, tavoitteiden

todennäköisempää realisoitumista ja epätoivottujen vaikutusten ehkäisyä. Kokonaishallinnan näkökulmasta riskienhallinnan nähdään edistävän tutkielman perusteella myös valmistelun aikana tehtyjen päätösten laatua ja ristiriitojen hallitumpaa ratkaisemista.

## 7.2 Tutkielman kriittinen tarkastelu

Tutkijan on mahdollista toteuttaa laadullinen tutkimus lukuisin eri keinoin, ja vain tutkimuksen huolellinen valintojen perustelu ja tutkimusprosessin kuvaaminen antavat mahdollisuuden arvioida, kuinka johtopäätöksiin on päästy (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 160). Tutkimusasetelman painottaessa triangulaatiota on syytä huomioda erityisesti siihen kohdistunut kritiikki. Tutkielmassakin käytettyä menetelmätriangulaatiota on arvosteltu erilaisten tutkimusmenetelmien taustafilosofioiden poikkeavista ihmiskäsityksistä ja niiden yhteensopimattomuudesta. Eskola ja Suoranta (1998, 71) näkevät vaaran käsitteellisille sekaannuksille ja ristiriitojen huomioittamiseksi. Tutkielmassa on kuitenkin nähty menetelmätriangulaation hyödyt haittoja suurempana. Triangulaation avulla pystytään esimerkiksi poistamaan monimuotoisesta ja kompleksisesta tutkimusaiheesta virhelähteitä ja siten lisäämään tutkimuksen luotettavuutta. Useiden triangulaatioiden käyttö aineiston keruussa ja analysoinnissa voi näin tuoda esiin ristiriitaisuuksia, jotka muuten jäisivät huomioimatta. (Denzin 1978.)

Empiirisen sisällönanalyysin perustuessa suurimmaksi osaksi haastatteluihin, valideiteetin kannalta on hyvä tarkastella kriittisesti haastatteluaineiston edustavuutta ja riittävyyttä. Aineiston saturaatiopisteen voidaan nähdä saavutetun, kun uudet mukaan tulevat tapaukset eivät enää tuota aineistoon lisäarvoa. Aineisto alkaa uusien tapauksien myötä tällöin toistamaan itseään. Saturaatiopistettä voi käytännössä olla lähes mahdotonta saavuttaa, sillä aineistolle voi aina esittää eri näkökulmista uusia kysymyksiä. Tutkijan oma tutkimusongelma ja tietoiset rajaukset määrittävätkin pitkälti kylläntymisen. (ks. esim. Laine 2007.) Tässä tutkielmassa aineiston kylläntymisen huomattiin toteutuneen haastatteluteemojen aihealueissa, ja asioiden toistuvuus tapauksen keskeisten valmistelijoiden osalta saavutettiin. Caseorganisaatio olisi mahdollistanut erilaisten näkökulmien esiintuonnin ja kriittisesti voidaankin kysyä, oliko tutkimukselle hyödyksi haastateltavien enemmistön sijoittuminen konsernihallintoon. Toimeenpanon onnistumisen edellytysten siltaluvussa käsitellyn valmistelun sisäpiirin ja ulkokehän näkemykset toimeenpanon valmistelusta kun tiedetään aikaisemman tutkimuksen valossa saattavan vaihdella eri kehien, toimijoiden ja ryhmittymien välillä (ks. Stenvall ym. 2017). Aineiston laajentaminen yhden kunnan

sisällä kattamaan eri valmistelun osallistujaryhmiä laajemmin pelkkien avainhenkilöiden sijasta olisi ollut erittäin mielenkiintoista, mutta tämän tutkielman tavoitteista ja rajauksista ohi menevää. Tämän näen kuitenkin potentiaalisena jatkotutkimusaiheena.

Tapaustutkimus ei muiden tutkimuksellisten lähestymistapojen tapaan ole ongelmaton, ja tapaustutkimuksen kohdalla johtopäätösten edustavuus ja tulosten yleistäminen tulee käsitellä harkiten. Silti yhdenkin tapauksen huolellinen tarkastelu voi tarjota yksittäistapauksen ylittävää tietoa, vaikkei sen pohjalta voi esittääkään täysin ilmiön kattavia yleistyksiä. Tulosten merkitystä ja oikeellisuutta on tutkielmassa vahvistettu esittämällä perusteellinen kuvaus käytetystä aineistosta ja sen analyysistä. Tutkielmaan on ikään kuin auki kirjoitettu polku aineistosta tulkintoihin ja tuloksiin. Muita tapaustutkimukselle tyypillisiä ongelmia ovat tapauksen rajaaminen ajallisesti sekä tapahtumalogiikan sisällön tunnistaminen tapahtumien ilmipiirteiden takaa. (Laine 2007.)

Tapauksen ajalliseen rajaamiseen liittyen toimeenpanon valmistelua tarkasteltiin tässä tutkielmassa sote- ja maakuntauudistuksen esivalmistelun aikana ennakoiden tulevaa toimeenpanon valmistelun ajanjaksoa ja varsinaista uudistuksen voimaantulon jälkeistä aikaa. Tulosten yleistettävyyden näkökulmasta on asianmukaista kysyä, kuinka tarkasti esivalmistelun aika kuvaa toimeenpanon valmistelua ja vielä yleisemmin, kuinka tyypillistä hallintouudistuksille näin mittava toimeenpanon valmistelu edes ylipäättään on. Sote- ja maakuntauudistus on kokonaisuudessaan poikkeuksellisen historiallinen hallintouudistus. Tutkielman teon aikana koin, että sote- ja maakuntauudistuksen toimiminen empiirisenä kontekstina mahdollisti monipuolisen ja erityisen kattavan tarkastelun toimeenpanon valmistelusta, sillä mitä isompi ja merkittävämpi hallintouudistus on kyseessä, sitä huolellisemmin toimeenpanon valmistelukin tulisi toteuttaa. Johtopäätöksissä on pyritty korostamaan uudistuksen sisällöstä riippumattomia onnistumisen edellytyksiä, joita tulisi huomioida jokaisessa kuntiin kohdistuvassa hallintouudistuksessa. Tämä liittyi Laineen (2007) kuvaamaan haasteeseen tapahtumalogiikan sisällön tunnistamisesta tapahtumien ilmipiirteiden takaa.

Reformin toimeenpanon valmistelun ollessa sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä poikkeuksellisen pitkä mielenkiintoista olisi seurata, muuttuisivatko valmistelijoiden näkemykset onnistumisen edellytyksistä valmistelun edetessä. Jatkossa olisi myös arvokasta tutkia, millaisia onnistumisen edellytyksien tulisi olla, ja miten niitä voitaisiin edelleen kehittää. Uudistuksen voimaan tullessa olisi lisäksi mahdollista arvioida edesauttoivatko onnistumisen edellytykset tosiasiallisesti hallitun muutoksen aikaansaamista ja edelleen tarkastella, mikä niiden merkitys oli koko reformin tavoitteiden toteutumiselle.

## Lähteet

## Kirjallisuus

- Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampere: Tampere University Press.
- Airaksinen, J., Nyholm, I. & Jäntti, A. (2011). Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2011. s. 136–157.
- Andersson, K. & Sjöblom, S. (2013). Localism in Finland: The changing role and current crisis of the Finnish municipal system. *The Journal of the Local Economy Policy unit*. Volume 28. Issue 3. p. 240-256.
- Anttiroiko, A. (1994). Kuntateorian avaimet. Kuntatutkimuksen politologisten, hallinto-opillisten ja sosiaalitieteellisten teorioiden skemaattinen kokonaisjäsenitys.
- Anttiroiko, A-V.(1992). Kunnallistieteellinen tutkimus. I osa. Kunnallistieteen erityispiirteet. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 20/1992.
- Anttiroiko, A-V., Haveri A., Karhu, V., Ryyänen, A., Siitonen, P. (toim.) (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Kunnallistutkimuksia.
- Brunsson, N. & Olsen, J. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Burr, V. (2003). *Social Constructionism*. London: Routledge. Psychology Press.
- Cole, A. & Jones, G. (2005). Reshaping the State: Administrative reform and New Public Management in France. *Governance* 18. 4. p. 567-588.
- Denis, J-L., Ferlie, E. & Van Gestel, N. (2015). Understanding hybridity in Public Organizations. *Public Administration* Vol. 93. No. 2. p. 273–289.
- Denzin, K. (1978). *The Research Act a Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*. 16(3). p. 467–494.
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62. 1. p. 107–115.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. (2014). *Monenlainen tapaustutkimus*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Farnham, D., Hondeghe, A. & Horton, S. (2005). *Staff Participation and Public Management Reform. Some International Comparisons*. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Harisalo, R. (2011). Kunnallinen itsehallinto: epätodellinen haave vai todellinen mahdollisuus? Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) (2011). *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto. s. 38–50.

- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2011). Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) (2011). *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto. s. 51–62.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A. (2009). Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailuja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L. (toim.) (2009). *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto. s. 191–211.
- Haveri, A. (1997). *Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista*. Tampere: Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos.
- Haveri, A. (2000a). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Acta nro 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. (2000b). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Acta nro 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O. (toim.) (2011). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Vaasa: Vaasan yliopisto. s. 132–145.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Jäntti, A. (2015a). The Kainuu Regional Experiment: Deliberate and unintended effects of scaling local government tasks to the regional level. *Scandinavian Journal of Public Administration*. Vol. 19. No 4. p. 29–47.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Jäntti, A. (2015b). Kuntien tulevaisuus – miten kunnallishallintoa tulisi kehittää? Tampere: Pirkanmaan liitto.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hyyryläinen, E. (1999). *Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistaminen*. Acta Wasaensia. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Häkli, J. (1999). *Metahodos. Johdatus ihmismaantieteeseen*. Tampere: Vastapaino.
- Jalonen, H. (2007). Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693.
- Juppo, V. (2005a). Muutoksen johtaminen liikelaitostamis- ja yhtiöittämisprosessissa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 265. Hallintotiede 33.
- Juppo, V. (2005b). Organisaation muutoksen johtaminen julkisella sektorilla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 33: 2, 3. artikkeli.
- Juppo, V. (2007) *Systeemi- ja kontingenssiteorioiden anti muutoksen johtamiseen*. Kunnallistieteen aikakauskirja 35: 1, 3. artikkeli.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampere: Tampere University Press.
- Kickert, W. (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki: Helsinki University Press.
- Laine, T., Airaksinen, J., Kyösti, A. & Härkönen, H. (2011). Raamit kaulassa. Rakenteet ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Kuntaliitto.
- Lane, J-E. (1997). Public Sector Reform – Rationale, Trends and Problems. London: Sage.
- Margetts, H. & Perri, G. & Hood, C. (2010). Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform. New York: Oxford University Press Inc.
- Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005). Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Keuruu: Otavan kirjapaino oy.
- Möttönen, S. (2011). Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) (2011). Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 63–84.
- Nummela, J. & Ryynänen, A. (1993). Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Pierson, P. (2001). New Politics of the Welfare State. New York: Oxford University Press.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2000). Public management Reform: A comparative Analysis – Nex Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press. First Edition.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004). Public management Reform: A comparative Analysis – Nex Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press. Second Edition.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011). Public management Reform: A comparative Analysis – Nex Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press. Third Edition.
- Popper, R. (2008). Foresight Methodology. Teoksessa: Georghiou, L., Cassingena, J., Keenan, M., Miles, I. & Popper, R. (toim). The Handbook of Technology Foresight. Cheltenham: Edward Elgar.
- Riggs, F. (1964). Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society. Houghton Mifflin Co.
- Salminen A. (1993). Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Painatuskeskus.
- Salminen, A. & Temmes, M. (2000). Transitioteoriaa etsimässä: johdatus jälkikommunististen maiden hallinnon uudistamisen lähtökohtiin. Helsinki: Aleksanteri-instituutti.
- Salminen, A. (1995). Hallintotiede: organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Salminen, A. (2002). Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.

- Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: edita Publishing Oy.
- Sandberg, S. (2017). *Sote- ja maakuntauudistuksen lähtötilanteen kuvaus. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 1/2017*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Saukkonen, P. (2008). *Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Sintonen, T. (2008). *Diversiteetti ja narratiivisuus. Tutkielmia diskursiivisesta organisaatiotodellisuudesta*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Sipponen, K. (2016). *Se suuri kuntauudistus*. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Sotarauta, M. (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa - pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta nro 211*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Stenvall, J. & Harisalo, R. (2000). *Aluehallinto 2000 -Uudistuksen arviointi. Uutta ideaa etsimässä*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Stenvall, J., Syväjärvi, A., Vakkala, H., Virtanen, P. & Kuoppala, K. (2015). *Kunnat ajopuina – koskesta sumaan. Vuosina 2011–2014 kuntiin kohdistuneiden uudistusprosessien arviointi. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 1*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Stenvall, J., Vakkala, H. & Sandberg, S. (2017). *Kelluvat kunnat. Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. Acta nro 265*. Helsinki: Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications.
- Temmes, M. (2003). *Hallintouudistusten epäonnistumiset – Syyt ja seuraukset. Hallinnon Tutkimus* 22. 3. s. 227–243.
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Kyösti, A. (2017). *Hajota, kokoa ja hallitse: kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde -uhkat ja mahdollisuudet. Kaitse-hanke. Kaupunkiseudut ja maakuntaitsehallinto*. Tampere: Esiselvitys.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Vartola, J. (2004). *Näkökulmia byrokratiaan. Johtamistieteiden laitos, Tampereen yliopisto*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Vartola, J. (2009). *Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi, I. ja Sinervo, L-M. Governance. (2009). Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Juvenes Print.
- Virtanen, P., Smedberg, J., Nykänen, P. & Stenvall, J. (2017). *Palvelu- ja asiakastietojärjestelmien integraation vaikutukset sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2017.
- Wright, V. (1997). *The Paradoxes of Administrative Reform. Teoksessa Kickert, W. (toim.) (1997). Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. p. 7–13.

## Muut lähteet

Hallituksen esitysluonnos 31.8.2016. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

Projektisuunnitelma 2017. Saatavilla Tampereen kaupungilta pyydettäessä.

Tampere.fi

Tampere.fi johtamisjärjestelmän kuvaus, osoitteessa:

[http://www.tampere.fi/tiedostot/j/v1pygBEOp/Johtamisjarjestelman\\_kuvaus\\_PP\\_josta\\_tehdaa\\_n\\_ulkoisten\\_netisivujen\\_pdf.pdf](http://www.tampere.fi/tiedostot/j/v1pygBEOp/Johtamisjarjestelman_kuvaus_PP_josta_tehdaa_n_ulkoisten_netisivujen_pdf.pdf)

Tampereen kaupungin tilinpäätös 2016, osoitteessa:

[http://www.tampere.fi/tiedostot/t/o8Ae7W5T9/Tilinpaaatos\\_2016.pdf](http://www.tampere.fi/tiedostot/t/o8Ae7W5T9/Tilinpaaatos_2016.pdf)

Valtioneuvoston kanslia (2015). Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

VM 9a/2017 Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön verkkojulkaisu  
<http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/119/cover>

VM 11a/2017 Tulevaisuuden kunta -asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin. Valtiovarainministeriön verkkojulkaisu  
[http://vm.fi/documents/10623/2287526/Raportin+taittoversio\\_06022017\\_final.pdf/b2a0a45c-87e4-4732-bf92-4c017d979648](http://vm.fi/documents/10623/2287526/Raportin+taittoversio_06022017_final.pdf/b2a0a45c-87e4-4732-bf92-4c017d979648)

VM 2017 <http://vm.fi/kuntien-lukumaara>



## **Liitteet**

### **Liite 1. Puolistrukturoitu teemahaastattelurunko**

Sote- ja maakuntauudistus

- Näkemys reformista
- Reformin vaikutukset Tampereen kaupunkiin

Tampereen kaupunki

- Mitä opittiin sisäisistä uudistuksista
- Nykytilanne ja muutosvalmius

Reformin toimeenpano

- Uhat ja mahdollisuudet
- Strategiset vaikuttamispaikat

Muutoksen aikaansaaminen

- Muutososaaminen
- Muutosjohtaminen